

ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ

Д. З. Ишимбаев

ОСОБЕННОСТИ ПРОЦЕССА ФОРМИРОВАНИЯ И РАСХОДОВАНИЯ ФИНАНСОВЫХ РЕСУРСОВ ГОРОДСКОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В УФИМСКОЙ И ОРЕНБУРГСКОЙ ГУБЕРНИЯХ В ПОРЕФОРМЕННЫЙ ПЕРИОД

Аннотация. В данной статье предметом исследования автора являются особенности процесса формирования и расходования финансовых ресурсов городского самоуправления в России в пореформенный период в Уфимской и Оренбургской губерниях. В статье приводятся классификации расходной и доходной части городского бюджета, анализируется правовой механизм составления и утверждения сметы городского бюджета. Автор статьи особое внимание уделяет анализу конкретных результатов хозяйственной деятельности городов в Уфимской и Оренбургской губерниях после введения в действие Городового положения 1870 г. Методологическую основу исследования составляют общенаучные методы: эмпирический, метод анализа, специально-научные методы: статистический, конкретно-исторический. Научная новизна и актуальность проведенного исследования заключается в рассмотрении и изучении состава расходной части городских бюджетов, проведен анализ бюджетной политики городских властей в крупных и малых городах Уфимской и Оренбургской губерниях. Автором делается вывод о том, что возможность самостоятельного формирования городами общественных бюджетов, появившаяся в результате введения в действие Городового положения 1870 г. привела к увеличению доходов городских бюджетов.

Ключевые слова: городской бюджет, городские финансы, доходы бюджета, расходы бюджета, местное самоуправление, экономика городов, деятельность местной власти, городская реформа, местные налоги, экономическое развитие.

Abstract. The subject of the present research article is the peculiarities of the process of providing and exposing financial resources of the municipal governments in Russia, in particular, in the Ufa and Orenburg Governorates during the post-reform period. In his research Ishimbaev offers his classification of budget revenues and expenditures and analyzes the legal mechanism used for preparing and approving the city's budget scheme. The author of the article pays special attention to the analysis of particular results of economic activity in the cities of the Ufa and Orenburg Governorates after the Municipal Statute of 1870 had come into force. The methodological basis of the research involves general research methods such as empirical method, analysis, and specific research methods such as statistical and historical methods. The scientific novelty of the research and rationale of the topic are caused by the fact that the author analyzes the content of the city budget expenditures and analyze the budget policy of municipal governments in major cities and small towns of the Ufa and Orenburg Governorates. The author makes a conclusion that the opportunity to provide public budgets obtained by cities and towns after the Municipal Statute of 1870 had come into force increased the amount of city's budget revenues.

Keywords: municipal reform, activities of local authorities, city's economy, local government, budget expenditures, budget revenues, municipal finance, city budget, municipal tax, economic development.

Одной из главных причин проведения городской реформы 1870 г. в России явилось состояние городского хозяйства и управления. Следует отметить, что, по Положению 1775 г., городское хозяйство находилось в ведении сословных дворянских учреждений городских хозяйственных управлений. В 211 городах страны до введения Городового положения 1870 г. отсутствовали какие-либо органы управления, и всеми местными вопросами занимались полицейские органы [1, с.343]. Исследователь И.И. Дитятин описывал отношение губернских властей к городским думам, как отношение грозного начальника к своему подчиненному. Городские думы самостоятельно не решали «почти ничего, если вовсе ничего». Таким образом, губернское попечение привело хозяйства многих городов к 1860-м гг. в состояние полной стагнации [1, с. 321].

А. Дмоховский, разработал классификацию, по которой, после проведения городской реформы в столице, задачи органов городского управления делились на четыре группы: по ведению общественного хозяйства (охрана городского имущества, взимание сборов в городские кассы); по государственным и городским повинностям; по внешнему благоустройству города и по общественному благосостоянию (включая меры против общественных бедствий, соблюдения правил в торговле, учреждения благотворительных и учебных заведений)[2, с. 89]. Данные функции органов общественного управления были направлены на формирование городского бюджета.

Размер бюджета городов был также невелик. На целую Российскую империю в 50-х гг. приходилось всего 15 городов с бюджетом, более 100 тыс. руб.; бюджет 21 города составлял от 50 до 100 тыс. руб.; от 20 до 50 тыс. руб. в 48 городах и от 10 до 20 тыс. руб. - в 152 городах. В 169 городских поселениях бюджет не превосходил 5 тыс. руб. в год [3, с.10-11].

При подготовке проекта Городового положения 1870 г. правительство России пыталось перевести в ведение общества вопросы городского хозяйства, с которыми не могли справиться административные власти. Для осуществления данной цели центральные и губернские административные власти стремились обзавестись

сведениями о реальном положении городского хозяйства в губерниях перед введением Городового положения.

В Уфимской губернии состояние городского хозяйства не исследовалось в виду того, что Уфимская губерния была образована в 1865 г. Данный факт затруднял на начальной стадии деятельность губернской администрации по всем направлениям.

В начале 1869 года статский советник Сидоров произвел исследование хозяйства четырех городов Оренбургской губернии: Челябинска, Троицка, Верхнеуральска, Орска [4, л.63]. В целях изучения состояния городского хозяйства была разработана специальная программа. Данная программа предусматривала изучение состояния городского бюджета для определения перспектив повышения доходов городов [4, л. 1-10].

В Оренбургской губернии местная торговля в виду выгодного географического расположения городов представляла основной источник прибыли. В Верхнеуральске местная торговля приносила 52% доходов в группе обыкновенные доходы, т.е. доходы, поступающие периодически, с известной правильностью, в Челябинске - 71%, в Троицке - 69%, в Орске - 97% [4, л. 62-63].

Доходы, получаемые городами Оренбургской губернии с промышленной деятельности были не велики. По сметам на 1868 г., в Верхнеуральске -12,2% от всех обыкновенных доходов, в Троицке - 4,3%, в Челябинске - 3,8%, в Орске - 1%. Однако, данные не отображают степень развития промышленности и ремесла в городах Оренбургской губернии, так как в счет доходов в казну городов шла оплата за аренду городских земельных участков, с промышленными заведениями и ремесленными цехами [4, л. 63].

Имущества городов в категории источников доходов городской казны находились на последнем месте. Причинами данной ситуации являлись: отсутствие инвентарного описания имущества, планов съемок городских земель. Недостаточное благоустройство городов Оренбургской губернии представляла одну из причин того, что они были финансово необеспеченными [4, л. 65-66].

Городские управления не использовали в полной мере все существующие у них ресурсы для получения доходов. Причинами являлись

«равнодушие сословий к общественным интересам, отстаивание каждым только личных интересов, недостаточный контроль со стороны общества за деятельностью городских управлений» [4, л. 65-66].

При рассмотрении вопроса формирования городского бюджета, следует учитывать, в какой степени города могли самостоятельно формировать статьи расходов, а какие статьи расходов являлись неукоснительными государственными повинностями. Главные статьи затрат во всех городах Южного Урала ко времени введения Городового положения 1870 г. можно поделить на две группы: «обязательные» и «условные». «Обязательными» являлись: содержание городских и полицейских управлений, военных частей, тюремных замков, в группу «условные» входило ведение благоустройства городов, содержание благотворительных заведений, больниц [4, л. 49].

Основную часть затрат городского бюджета в уездных городах Оренбургской губернии представляли затраты на содержание городских хозяйственных управлений. На эту статью расхода в Челябинске приходилось 7,37% всех доходов городской казны, в Верхнеуральске - 15,1%, в Троицке - 15,54%, в Орске - 19,15% [4, л. 51]. При этом размер расходов зависел от формы управления, состояния городского бюджета и от места расположения органов общественного управления - в городском здании или в арендованном помещении [4, с. 49].

Содержание полицейского управления предусматривало незначительные затраты из городской казны: в Челябинске - 2,25%, в Троицке - 3,35%. в Верхнеуральске - 5,4% [4, л. 65-66]. Стоимость содержания полицейских команд имела зависимость от размера полицейских команд, цен на обмундирования полицейских и от коммунальных трат на содержание помещений, где располагались полицейские команды. На данную статью городских затрат в Челябинске приходилось 4,7% всех расходов, в Троицке - 4% [4, л. 52].

Вторая группа расходов городской казны (условные) включала в себя финансирование содержания городских больниц и медицинского персонала, учебных заведений, наружное благоустройство городов, выписку газет, церквей,

выделение денежных средств на выполнение соответствующих распоряжений губернской администрации городских общественных управлений [4, л. 52].

Независимость городских общественных учреждений оказывала содействие более результативному использованию прежних и изысканию новых источников пополнения бюджета. В ходе введения Городового положения 1870 г. бюджет городов должен был существенно возрасти. Порядок организации годового бюджета был следующим. В определенные думой сроки, управа должна была создать смету доходов и расходов, запланированных на следующий год. Затем данная смета подлежала рассмотрению и утверждению на заседании городской думы. У думы имелись полномочия по назначению способа реализации соответствующей хозяйственной операции. Далее копия с утвержденной сметы направлялась губернатору. В Городовом положении 1870 г. закреплялся принцип, в соответствии с которым у административных органов не было полномочий по внесению исправлений в данную смету и превышению определенной в ней суммы расходов. За губернатором закреплялась обязанность по контролю правомерности проведения финансовых операций [5, с. 452-457]. Главным источником пополнения городских бюджетов являлся сбор с городского имущества и соответствующие оброчные статьи (казенные недвижимые имущества, отдаваемые в оброчное, с публичных торгов, содержание) [6, л. 14].

Согласно Городовому положению 1870 года смета и отчет направлялись губернатору только для осуществления надзора за их законностью (ст. 141, 143, 147), так как, согласно комментариям к положению, «городское хозяйство не может быть вполне приравнено к хозяйству частному» [7, с. 168]. В ходе своей деятельности губернатор отслеживал законность установленных сборов; наличие необходимых денежных средств, для удовлетворения возложенных законом на городской бюджет потребностей (ст. 124) [7, с. 167-169].

Городские органы самоуправления наделялись Городовым положением 1870 г, правами на осуществление сбора с движимого и недвижимого имущества или с промысла (ст. 128). Городским учреждениям предоставлялись также полномочия

по ходатайству об установлении новых налогов и об увеличении размеров налогов, закрепленных законом (ст. 128, 135, 137) [8, с. 514]. У городской думы имелись полномочия по освобождению от взимания оценочного сбора на малоценное имущество (ст. 129). Следовательно, ограничение было установлено только по объекту налогообложения (ст. 129) и определению предельного размера налогообложения (ст. 128, 130, 132 [9]).

Взыскание задолженности происходило в административном порядке на одинаковом основании с бесспорными требованиями правительственных мест (ст. 138), т.е. через полицию. Данное положение ограждало городское самоуправление от незначительных по суммам исков [7, с. 155-156]. Так в положении было указано, что нет основания к взысканию городских сборов и налогов в судебном порядке, в то время как казенные и земские налоги взыскиваются в административном порядке [8, с. 262].

В принятом положении все городские расходы были разделены на обязательные и необязательные. Необязательные расходы производились городской думой на различные нужды, которые приносили пользу городу и не противоречили закону, но только лишь после удовлетворения всех расходов обязательных (ст. 140). Данное правило признавалось Вторым Отделением Собственной Е. И. В. Канцелярии не совсем справедливым [10, с. 502], но Государственный совет считал, что иначе городские органы самоуправления могли уклоняться от затрат на соответствующие государственные нужды [7, с. 167-169].

Развитие строительства железнодорожных путей в 1870-1890-х гг. привело к росту капиталистической индустрии. В связи с этим в городах была санкционирована реализация городской земли для размещения фабрично-заводских предприятий. Городские думы Уфы, Стерлитамака, Мензелинска, Бирска организовали сдачу земельных участков для строительства кожевенных, пивоваренных, кирпичных промышленных предприятий. Главное место среди прочих оброчных статей во всех городах Южного Урала занимал доход с выгонных земель, которые использовались для выпаса скота и других сельскохозяйственных нужд горожан. Об этом свидетельствуют данные городских смет за 1870-1880-х гг. [11, л. 10-13].

В доходную часть городских касс также входило взимание соответствующих местных налогов. В смету были включены сборы с недвижимого имущества, с лошадей и экипажей частных лиц, с торговли и промыслов, прибыль от городского банка, доход с городских предприятий; пособия от государственной казны и из земского сбора [5, с. 448-449].

В соответствии с Городовым положением 1870 г. городской думе предоставлялись полномочия определять размер вышеназванных сборов, но с соответствующими ограничениями. Например, оценочный сбор с недвижимого имущества подлежал взиманию непосредственно на местах. Оценочный сбор определялся в процентном соотношении или со стоимости недвижимых имуществ, или от размера чистого дохода от них, определяемый посредством оценки. Закон устанавливал только одно условие о том, что размер сбора не может превышать 10% чистого дохода от недвижимого имущества или 1% стоимости [5, с. 448-449].

Значительный доход в городскую казну приносил сбор с торговли и промышленности. Данный вид налога был введен в отношении всех владельцев промысловых и купеческих свидетельств и билетов на торговые и промышленные организации, которые находились на земельных участках города. Уровень налога не должен был быть больше 10-25% с казенной цены свидетельств [5, с. 450]. В г. Уфе налог с купеческих свидетельств 1-й и 2-й гильдий был установлен размере 25%, остальных торговых документов - 10% от казенной пошлины [12]. В городах существовала также система косвенного налогообложения. В продажную цену товара «питей» (сюда входили трактиры, постоянные дворы и др.) уже был включен налог с продажи - акциз.

В пореформенный период новым в деятельности городов стало открытие городских общественных банков. Рост численности городских банков шел быстрыми темпами. В начале 1868 г. в государстве уже было создано около 160 городских банков [13, с. 163]. На Южном Урале первый городской общественный банк был учрежден в 1863 г. в Оренбурге [14, с. 41]. Банк осуществлял следующие услуги: прием вкладов; выдача ссуд под залог, учет векселей от известных банку лиц. Далее городские общественные банки были

учреждены в 1866 г. в Троицке с капиталом в 13 тыс. руб., в 1867 г. - в Челябинске с капиталом в 15 тыс. руб. [15, с.СIII]. Особенно благотворно сказывалась их деятельность в маленьких уездных городах, где источники формирования городского бюджета были ограниченными. Например, в 1867 г. в Челябинске только что открытый городской банк перечислил 41% своего годового дохода в доход города [15, с.СIII]. В Уфимской губернии первый городской банк был создан в 1867 г. в Мензелинске, в котором действовала крупнейшая в масштабах Урала-Поволжья, ярмарка. В том же году городской банк с капиталом в 10 тыс. руб. был учрежден и в Бирске. Городское общество и губернская администрация регулярно ходатайствовали перед правительством об учреждении городского банка в Уфе. И только в декабре 1876 г. городской банк в Уфе был учрежден [16, с.161].

Определить качество работы органов самоуправления городов по формированию своих бюджетов после введения в действие Городового положения 1870 г. можно рассмотрев основные статьи доходов. 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 [6, л.14]. Чтобы составить более полное представление об увеличении доходов городских бюджетов, обратимся к данным городов Оренбургской губернии [17].

Исследование хозяйственно-финансовой деятельности органов самоуправления в Уфимской и Оренбургской губерниях дает понять, что основными доходными статьями городских касс были налоги с оброчных земель, сборы с торговли и промыслов, отчисления от прибылей общественных банков. Вторым главным источником пополнения городских бюджетов являлись налоги, которые взимались с горожан, занятых промыслами и торговлей. Посредством регламентации границ сборов, государство предоставляло городским органам самоуправления долю самостоятельности в выборе подхода определению их размеров. Управы, под руководством городских дум, устанавливали главные статьи доходов, контролировали их поступлением в городскую казну, находили новые источники для покрытия потребностей своих городов. Возможность самостоятельного формирования городами общественных бюджетов, появившаяся в результате введения в действие Городового положения 1870 г. привела к увеличению доходов городских бюджетов.

Города/Года	1871	1873	1878	1883	1890
Оренбург	3199	135818	191869	256878	326448
Верхнеуральск	1929	16565	15530	29701	27204
Илецк	40	1962	2150	2586	8130
Орск	1501	16598	19390	32782	31986
Троицк	8498	43007	51917	57454	61165
Челябинск	2282	24887	27509	54722	34204
Итого	17339	238837	308365	434123	489137

Библиография

1. Дитятин И. И. Устройство и управление городов России. Ярославль, 1877. Т.2. 565 с.
2. Дмоховский А. О началах городского устройства. СПб., 1862. 151 с.
3. Шрейдер Г. И. Город и Городовое положение 1870 г. //История России в XIX в.Т.4.Отд.II.М., б.г.
4. Государственный архив Оренбургской Области. Фонд.6. Оп.6. Д.14195.
5. Свод законов Российской империи. М., 1910. Т.2.Ч. 1. 257 с.
6. Государственный архив Оренбургской Области. Фонд.6.Д.13256.
7. Городовое положение с объяснениями. Издание Хозяйственного департамента МВД. СПб. 1870. 239 с.
8. Материалы, относящиеся до нового общественного устройства в городах Империи. В 6 т. Т. II. СПб, 1877. 557 с.
9. Высочайше утвержденное мнение Государственного Совета от 28 октября 1870 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собрание II-е. СПб., 1830-1884. Т. XLV. Отд. II. №48857.
10. Материалы, относящиеся до нового общественного устройства в городах Империи. В 6 т. Т. I. СПб, 1877. 564 с.
11. Центральный государственный исторический архив Республики Башкортостан. Фонд.11. Оп.1. Д.46.
12. Уфимские губернские ведомости. 1871 г. 13 февраля.
13. Самородов Д.П. Утверждение капитализма в торговле дореволюционной Башкирии: Вторая половина XIX –начало XX вв. // Монография. Стерлитамак. 1999. 349 с.
14. Региональные банки в трансформационной экономике: подходы к формированию концепции развития. Монография / Зверькова Т.Н. Оренбург: Издательство «ООО «Агентство Пресса», 2012. 214 с.
15. Список населенных мест по сведениям 1866 г. Оренбургская губерния. Т. XXVIII. СПб., с. сп. 1.
16. Сборник статистических сведений по Уфимской губернии. Уфа, 1900. Т. VII. Ч. III. 195 с.
17. Российский государственный исторический архив Ф.1263. Оп.1. Д. 3726; Д.3857; Д.4053; Д. 4400; Д.4733; Д. 4869.

References (transliterated)

1. Dityatin I. I. Ustroistvo i upravlenie gorodov Rossii. Yaroslavl', 1877. T.2. 565 s.
2. Dmochovskii A. O nachalakh gorodskogo ustroistva. SPb., 1862. 151 s.
3. Shreider G. I. Gorod i Gorodovoe polozhenie 1870 g. //Istoriya Rossii v XIX v.Т.4.Отд.II.М., b.g.
4. Gosudarstvennyi arkhiv Orenburgskoi Oblasti. Fond.6. Op.6. D.14195.
5. Svod zakonov Rossiiskoi imperii. M., 1910. T.2.Ch.1. 257 s.
6. Gosudarstvennyi arkhiv Orenburgskoi Oblasti. Fond.6.D.13256.
7. Gorodovoe polozhenie s ob'yasneniyami. Izdanie Khozyaistvennogo departamenta MVD. SPb. 1870. 239 s.
8. Materialy, odnosyashchiesya do novogo obshchestvennogo ustroistva v gorodakh Imperii. V 6 t. T. II. SPb, 1877. 557 s.
9. Vysochaishe utverzhdennoe mnenie Gosudarstvennogo Soveta ot 28 oktyabrya 1870 g. // Polnoe sobranie zakonov Rossiiskoi imperii. Sbranie II-e. SPb., 1830-1884. T. XLV. Otd. II. №48857.
10. Materialy, odnosyashchiesya do novogo obshchestvennogo ustroistva v gorodakh Imperii. V 6 t. T. I. SPb, 1877. 564 s.
11. Tsentral'nyi gosudarstvennyi istoricheskii arkhiv Respubliki Bashkortostan. Fond.11. Op.1. D.46.
12. Ufimskie gubernskie vedomosti. 1871 g. 13 fevralya.
13. Samorodov D.P. Utverzhdenie kapitalizma v torgovle dorevol'yutsionnoi Bashkirii: Vtoraya polovina XIX –nachalo XX vv. // Monografiya. Sterlitamak. 1999. 349 s.
14. Regional'nye banki v transformatsionnoi ekonomike: podkhody k formirovaniyu kontseptsii razvitiya. Monografiya / Zver'kova T.N. Orenburg: Izdatel'stvo «ООО «Агентство Пресса», 2012. 214 s.
15. Spisok naseleennykh mest po svedeniyam 1866 g. Orenburgskaya guberniya. T. XXVIII. SPb., s. sp. 1.
16. Sbornik statisticheskikh svedenii po Ufimskoi gubernii. Ufa, 1900. T. VII. Ch. III. 195 s.
17. Rossiiskii gosudarstvennyi istoricheskii arkhiv F.1263. Op.1. D. 3726; D.3857; D.4053; D. 4400; D.4733; D. 4869.