

## ФОРМИРОВАНИЕ БЮДЖЕТОВ ЗЕМСТВ ПОВОЛЖЬЯ В СЕРЕДИНЕ XIX – НАЧАЛЕ XX ВЕКА (ПО МАТЕРИАЛАМ СИМБИРСКОЙ, САРАТОВСКОЙ И КАЗАНСКОЙ ГУБЕРНИЙ)

© 2008 С.А.Андреев

Ульяновский государственный педагогический университет имени И.Н.Ульянова

В статье анализируется бюджетная политика органов местного самоуправления России в середине XIX – начале XX века на территории Поволжья. Рассматриваются вопросы поиска земствами новых источников налогов, попытки изменения законодательства в области налогообложения торговых и промышленных заведений, а также попытки земств перераспределить тяжесть местного налогообложения с земли и лесов на городские недвижимые имущества.

В современной России особое внимание уделяется проблемам местного самоуправления. В этих условиях ценным может считаться опыт работы земств как органов местного самоуправления середины XIX – начала XX века. Пореформенная Россия середины XIX века и современная Россия имеют много общих черт, особенно в области экономики: биржи, банки, в том числе и ипотечные, акционерные общества. Особое место в этом ряду принадлежит практике формирования местных бюджетов и кредиту.

Эффективность работы органов местного самоуправления во многом зависит от доходной части их бюджета. Долгое время в России существовала архаичная, медленно изменяющаяся система местного налогообложения, но с введением в 1864 году "Положения о губернских и уездных земских учреждениях" ситуация стала изменяться. Об этом могут свидетельствовать цифры, характеризующие меняющиеся земские аппетиты. Например, с 1814 по 1862 год налоговые поступления от местного хозяйства оставались неизменными. Земская смета 1867 года увеличилась сразу же на 41%, 1868 года – ещё на 41%, 1871 года – на 15%. В дальнейшем, за исключением 1879 года, в среднем по губерниям земские сметы постоянно росли [1, С. 15 – 16], причём не за счёт роста ставок налогов, а за счёт более полного и точного учёта налогооблагаемого имущества [2, С. 55].

Все земские доходы по способу их получения делились на окладные и неокладные.

К первым относились доходы от прямого налогообложения: 1) сборы с недвижи-

мого имущества в городах и уездах – с земель, лесов, жилых домов в городах и уездах, фабричных, заводских, торговых помещений и прочих зданий и сооружений; 2) с промысловых и торговых свидетельств и билетов; 3) с патентов на заводы для производства различных напитков, обложенных акцизом и на заведения для продажи спиртных напитков; 4) с заведений трактирного промысла вне городских поселений.

К неокладным доходам принадлежали: 1) сборы с недвижимого имущества самого земства и проценты с принадлежавших ему капиталов (например дорожный, пенсионный); 2) судебная пошлина и сбор с бумаг, взимаемых с гражданских дел, производящихся у земских начальников, городских судей, уездных членов окружного суда и в уездных съездах; 3) пошлины за пользование учреждениями и услугами земства: шоссейный и мостовой сборы за проезд по местным дорогам, плата за лечение и обучение в земских заведениях; 4) доходы от земских промышленных предприятий; 5) штрафы и пени за несвоевременную оплату земских сборов.

Все доходы фиксировались в специальной смете доходов земств, которая с 1898 года приобрела законченную чёткую структуру: свободные остатки и благонадёжные недоимки (шли вне общей классификации); 1) доходы от принадлежащих земству имуществ; 2) разные сборы (судебные, трактирные); 3) пособия земству и возврат доходов; 4) разные поступления (пени, штрафы); 5) сборы с документов на право торговли и промыслов; 6) сборы с недвижимых

имущества [3, Л. 33 – 37]. Доходы, значащиеся под номерами 1 – 4 относились к неокладным, под номерами 5 – 6 – к окладным.

Сметы доходов составлялись земскими управами, обсуждались и утверждались земским собранием, уточнялись редакционной комиссией Собрания, а затем предоставлялись на утверждение губернатору и сообщались управляющему Казённой палатой [4, С. 298].

Во всех земствах, в том числе и поволжских, окладные доходы в десятки раз превышали доходы неокладные. И в рамках окладных доходов чётко прослеживается иерархия. Первое место среди окладных налогов принадлежало налогу с недвижимых имуществ, а внутри него первенствовал сбор с земель и лесов. Подобная архаичность была унаследована русской налоговой системой от феодальных времён, когда земля являлась главным богатством. Но с середины XIX века в России интенсивными темпами стали развиваться капиталистические отношения, что не могло не наложить отпечаток и на перераспределение налогового бремени в структуре местного налогообложения.

К 80-м годам XIX века налогообложение земли достигло критической точки. Земля (пахота, лес) облагалась государственным, земским, мирским, страховыми сборами. Доход, приносимый ею, после всех выплат либо был ничтожным, либо отсутствовал вовсе. В этих условиях в ряде поволжских земств (Казанское, Саратовское, Симбирское) на земских собраниях поднимался вопрос о необходимости переложения тяжести земского бюджета с земли на другие предметы обложения.

К другим предметам обложения относились сборы с патентов, гильдейских свидетельств и мелочного торгового оборота, а также недвижимые имущества в городах. Сборы с патентов, гильдейских свидетельств, мелочного торгового оборота строго регламентировались государством, поэтому оставался единственный источник – недвижимые имущества в городах.

Но чтобы провести подобное перераспределение налогов, необходимо было, чтобы государство подготовило для этого законодательную базу. Так на свет появился закон 8 июня 1893 года, который признавал необходимым произвести однообразную оценку имуществ, подлежащих земскому об-

ложению. По "Временным правилам" 1864 года земская оценка имуществ производилась "по их ценности и доходности". Закон 1893 года вводил новый принцип: производить обложение недвижимых имуществ "по средней чистой их доходности", выводимой для земель и лесов за последние 9 лет, а для городских имуществ – за 6 лет (статья 11) [5, С.86]. Таким образом, земствам предстояло произвести комплексную оценку всех недвижимых имуществ в городах.

До середины 90-х гг. XIX века комплексные оценочные работы в городах не проводились. Это стало причиной всякого рода казусов. Так, например, один из самых больших домов в Саратове, расположенный в лучшем месте города (пересечение бывших улиц Московской и Александровской), принадлежавший купцу Н.В.Скворцову, был оценён всего в 5 тысяч рублей, в то время как его настоящая стоимость превышала более сотни тысяч рублей [6, С. 435]. Были подобные случаи и в Симбирской губернии.

В Симбирской губернии оценочные работы городских имуществ начались ещё в 1890 году. В этом году произвели оценку недвижимых имуществ Симбирска и Сызрани, начали оценку других городов губернии. Основаниями для оценочных работ выбрали следующие позиции: величина помещения (наличие окон, печи, объём помещения), место расположения здания, материал, из которого оно сделано. Параллельно с этим шла подробная перепись имуществ и составление подробного плана городов.

Для определения доходности помещений по отдалению от центра Симбирская губернская земская управа все помещения разделила на разряды и группы, при этом определялась доходность не каждого помещения, а одного, типичного для данной группы. Оценивались сады и огороды в городах, промышленные места, сдаваемые в аренду. Особую трудность вызвала оценка нежилых помещений: амбаров, складов, кузниц.

Симбирские земцы учли при оценке недвижимых имуществ и потерю ценности зданий от времени. Она колебалась от 28,5 % в Сызранской слободе до 52 % в Курмыше. Скидки на потерю стоимости зданий от

времени производились в расчёте 2,5 % на каждый год службы построек, как это было в Казанской губернии [7, С. 346 – 360].

Итогом данных оценочных работ стало выявленное количество жилых зданий в городах Симбирской губернии. Так, в Симбирске деревянных домов значилось 3 897, полукаменных – 579, каменных – 657; в Сызрани: 4 391, 630, 306 соответственно. В других городах выявили только точное количество зданий без распределения их по материалам. В Ардатове было 1 721 здание, в Буинске – 1 439, в Сенгилее – 2 002, в Карсуне – 1 445, в Алатыре – 3 100, в Алатырском посаде – 718, в Курмыше – 601 [8, С. 20 – 32].

Данная работа была продолжена в Симбирской губернии в 1896 году, когда учредили оценочно-статистический комитет. Ему ассигновали 13000 рублей для произведения оценки всего недвижимого имущества в Буинском и Симбирском уездах. В 1897 году ассигновали 18000 рублей, предстояло обследовать Алатырский, Ардаковский, Курмышский и Сенгилеевский уезды. В 1898 году предстояло закончить работы и описать Карсунский и Сызранский уезды [9, С. 13].

В Саратовской губернии подобные работы начались во второй половине 90-х годов XIX века. Здесь проделали огромную работу по выявлению источников, способных разъяснить ситуацию вокруг городских недвижимых имуществ. Такими документами стали нотариальные акты, межевые городские карты, заполненные в статистическом комитете бланки собственниками недвижимого городского имущества, планы местных отделений Дворянского и Крестьянского банков относительно городских имуществ, дела кадастровой комиссии [10, С. 5]. Во многом саратовские земцы опирались в этом вопросе на опыт казанских и симбирских коллег.

Одновременно с этим саратовским губернским земством проводится комплексное исследование "О возможности перераспределения источников земского бюджета". В центре внимания оказалось "городское имущество". В ходе теоретических изысканий статистиками было определено, что городская недвижимость – один из главных источников возможного увеличения

земских бюджетов без дальнейшего обременения земли.

Первыми в Саратовской губернии вопрос о переоценке городских имуществ подняли Балашовское и Царицынское уездные земства, которые за свой счёт произвели переоценку городского недвижимого имущества.

Поиск новых источников обложения – ещё один из способов увеличения земских доходов. Иллюстративным в этом плане является деятельность Симбирского губернского земства. В 1891 году Симбирская губернская земская управа по ходатайству Сенгилеевского уездного собрания выступила перед Губернским собранием с инициативой о введении дополнительного земского налога. Предлагалось обложить каждого охотника с ружьём или борзыми 5-тирублёвым годовым налогом. Этот налог, по мнению гласных, решал проблему земского налогообложения и, косвенно, защищал дичь от истребления. Но по закону земские налоги могли быть установлены с недвижимого имущества в городах и уездах; со свидетельств на право торговли и промыслов; с патентов. Поэтому проект нового налога "О предоставлении земствам права облагать охотников земским сбором" решено было возбудить перед правительством, которое могло решить вопрос применительно ко всей России. По подсчётам гласных, введение одного только этого дополнительного налога увеличило бы земские бюджеты разных уровней от 0,2% до 1% [11, С. 156 – 157].

Другим источником увеличения земского бюджета мог стать пересмотр правил обложения торговых и промышленных заведений, которые по закону от 21 ноября 1866 года могли быть обложены земским налогом исключительно из расчёта стоимости помещения и оборудования. Это не устраивало многих гласных, так как в ветхих зданиях порой размещались промышленные заведения, приносившие много большие доходы.

В конце XIX – начале XX века в Сызранском уезде Симбирской губернии рассматривался подобного рода случай, который может проиллюстрировать подобные ситуации в других губерниях. Речь касается Печерского асфальтового завода. Сызранское уездное земство оценило его в 222 910

рублей, а, по мнению управляющего заводом Альберта Ценке, он мог быть оценён лишь 62 000 рублей. Сызранское уездное земство при оценке приняло во внимание не только его ценность и затраты капитала на постройку завода и оборудование, но и "производительность имуществ". Мгновенно последовала реакция губернской администрации в Правительствующий сенат, который признал оценку завода противоречащей законодательству [12, Л. 3 об., 10 – 11].

Подобная же картина связана и с вино-торговыми заведениями. Буинская уездная земская управа (Симбирская губерния) внесла в 1885 году в раскладки земского сбора сумму в 15 589 рублей – это сумма доходности виноторговых заведений уезда. Постановление управы было опротестовано губернатором. Питейные заведения не могли быть обложены по доходности. Интересно основание, которым руководствовалось уездное земство. До 14 мая 1885 года лица, содержавшие в уезде питейное заведение, платили обществу суммы за право открытия таковых (величина платы была различной и исчислялась-таки от дохода заведения). С введением правил о раздробительной продаже крепких напитков, эту плату уничтожили. Таким образом, у обществ и землевладельцев отнимался доход от виноторговцев (упущенная прибыль). Земство пыталось компенсировать потери: 15 144 рубля – это компенсация, и лишь 445 рублей – обложение заведений [13, С. 20 – 22].

Впервые Симбирское губернское земство в 1869 году направило министру внутренних дел ходатайство о привлечении торговых и промышленных предприятий к обложению по приносимому доходу, но его не удовлетворили. Ситуация повторилась и в 1888 году [14, С. 255].

Финансовое положение саратовского губернского земства в 90-е годы XIX века находилось в плачевном состоянии. В центральной периодической печати появились заметки о его банкротстве [15]. Главной причиной данного положения дел стало непомерное обложение земли [16, С. 1]. В этих условиях гласные саратовского земства обратили своё внимание также на торговые и

промышленные заведения. Доходность торговых и промышленных предприятий (торгово-промышленных предприятий, компаний, паевых, акционерных банков, имеющих устав) Саратовской губернии в 1896 году составила 5 156 147 рублей. Если эту доходность сравнить с доходностью, полученную с земель, которая составила в 1896 году 14 037 735 рублей, то окажется, что она составляет 36,7 процента от общей суммы доходности с земель. Иными словами, с земли, как источника земского дохода, могло быть снято 465 084 рубля. Таким образом, налогоплательщик смог бы платить с одной десятины пашни вместо 25,69 копейки лишь 18,08 копейки [17, С. 6]. Но при этом требовалось ходатайствовать перед правительством о разрешении облагать земским налогом как само промышленно-торговое здание, так и доходы, приносимые им. Ходатайство было оформлено в 1897 году и озвучено в 1898 году, но осталось без внимания со стороны Министерства внутренних дел.

Роль неокладных земских доходов постоянно возрастала, но на протяжении всего периода оставалась второстепенной. В Симбирской губернии их набор был традиционным: доходы от земских имуществ, проценты с капитала не имеющего определённого назначения (таким был, например, карамзинский капитал до тех пор, пока его не решили использовать на строительство больницы для душевнобольных), судебные, шоссейные сборы, пособия от казны, частных лиц, земств, плата за лечение в земских больницах и другие. Но в Симбирском уездном земстве имелась статья, которая не фигурировала больше ни в одной доходной смете земств ни Симбирской, ни Саратовской губернии. Речь идёт о пользовании телефоном. Доход уездного земства по данной статье колебался в пределах 1500 – 2260 рублей [18, Л. 35 – 37].

Приведённые в статье материалы позволяют сделать следующие выводы. Во-первых, источники доходов органов местного самоуправления царской России были разнообразными, и данная система не являлась закрытой для появления новых источников обложения. Во-вторых, земствам Поволжья проблема улучшения земских финансов была не чужда, о чем могут свидетельствовать

многочисленные ходатайства перед правительственными органами. В-третьих, земства Поволжья активно искали источники нового обложения и предпринимали попытки перераспределения тяжести земского налогообложения с земли и лесов на городские недвижимые имущества и требовали введения новых правил обложения торговых и промышленных заведений по их доходности.

#### ПРИМЕЧАНИЯ

1. *Веселовский Б.Б.* История земства за 40 лет. – С.-Пб.: – 1908. – Т.1.
2. *Ярцев А.А.* Земские сметные вопросы в законодательной повседневности 1864 – 1890 гг. //Соборность, земство, демократия. – Смоленск: 2003. – Т. 2.
3. Государственный архив Ульяновской области (далее ГАУО). Ф. 84, оп. 1, д. 1485.
4. Положение о земских учреждениях 12 июня 1890 года с относящимися к нему дополнениями и узаконениями. – С.-Пб.: – Т. 1.
5. *Веселовский Б.Б.* История земства за сорок лет. – СПб.: 1908. – Т. 1.

6. Как увеличить доходы Саратовского губернского земства, не прибегая к дальнейшему обременению земли //Саратовская земская неделя. – 1897. – №39.
7. О городских недвижимых имуществах // Вестник Симбирского земства. – 1890. – №3
8. Правила оценки недвижимых имуществ для обложения земскими сборами // Вестник Симбирского земства. – 1893. – №5 – 6.
9. Доклады Симбирского губернского земского собрания о ходе оценочных работ // Саратовская земская неделя. – 1897. – №1 – 2.
10. Сведения о ходе подготовительных к оценке работ//Саратовская земская неделя. – 1897. – №1 – 2.
11. Вестник Симбирского земства. – 1892. – №1 – 2.
12. ГАУО Ф. 84, оп. 1, д. 388.
13. Вестник Симбирского земства. – 1888. – №1.
14. Журнал Симбирского губернского земского собрания сессии 1888. – Симбирск: – 1889.
15. См. Новое время . – №3. – Апрель. – 1896.
16. Доклад Председателя губернской земской управы В.В.Кубера // Саратовская земская неделя. – № 1 – 2. – 1897.
17. Там же. – С. 6.
18. ГАУО. Ф. 84, оп. 1, д. 782.

### **BUDGET POLITICS OF THE MIDDLE VOLGA ZEMSTVOS IN THE MID-19<sup>TH</sup> – EARLY 20<sup>TH</sup> CENTURIES (ON THE MATERIALS OF SIMBIRSK, SARATOV AND KAZAN PROVINCES)**

© 2008 S.A.Andreev

Ulyanovsk State Pedagogical University named after I.N.Ulyanov

In the article the budget politics of Russian local self-government institutions in the 2<sup>nd</sup> half of the XIX – the beginning of the XX centuries on the territory of the Middle Volga region is analyzed. The problems of finding new sources of income, attempts to change the tax laws in the sphere of trading and industrial establishments are considered, as well as the attempts of the zemstvos to redistribute the burden of local taxes from land and forests onto city immovable property.