

**МАТЕРИАЛЬНО-ФИНАНСОВАЯ БАЗА ОРГАНОВ  
ГОРОДСКИХ САМОУПРАВЛЕНИЙ В ПОРЕФОРМЕННОЕ ВРЕМЯ  
(на примере Уфимской губернии)**

*Работа представлена кафедрой Отечественной истории  
Башкирского государственного педагогического университета им. М. Акмуллы.  
Научный руководитель – Г. Т. Обыденнова*

**В статье рассмотрено, как органы городского самоуправления в первые десятилетия реформы 1870 г. постепенно укрепляли свою материально-финансовую базу: увеличивалось количество приобретенного городского имущества, пересматривались права аренды усадебных и торговых мест, взимались налоги с торгов и промыслов и др. Проведен сравнительный анализ и систематизация расходов и доходов городов Уфимской губернии.**

**The article touches upon the process of consolidation of city authorities' material and financial resources in the first decades after the reform of 1870: the amount of acquired city property was increasing, tenant rights for farms and trade places were being reconsidered, taxes on bidding and trade were being collected, etc. The author carries out a comparative analysis and systematisation of spending and income of the cities of the Ufa province.**

Буржуазные реформы Александра II привнесли значительные изменения в муниципальное хозяйствование в городах империи. Создавались городские общественные банки, умножались капиталы городов, пересматривались вопросы земельной собственности. Вопрос о материально-финансовой базе органов городских самоуправлений представляется одним из самых зна-

чительных, ибо имеющимися ресурсами были продиктованы большинство начинаний и мероприятий муниципальных властей городов. В Уфимской губернии помимо губернского центра было в тот период пять уездных городов, где так же, как и в Уфе, в 1870-е гг. введено Городовое положение 1870 г. В отличие от земских органов городские муниципалитеты не были

избалованы обширными земельными ресурсами и серьезным имуществом. На протяжении всего рассматриваемого периода (1870–1892 гг.) в городах слабо была развита промышленность.

Основная финансовая документация городов – это росписи о доходах и расходах. По ним можно судить о реальном положении дел городского общественного управления, о взаимоотношениях с государственными органами, о приоритетах в городском хозяйствовании. Расходы и доходы не всегда строго соответствовали смете<sup>1</sup>.

Городская земля служила основным показателем самостоятельности муниципальных образований и придавала им особый юридический статус. Городские земли сдавали в аренду или продавали горожанам для застройки, при необходимости и с рассрочкой. Имели место и обратные операции, когда город покупал земли у частных лиц на основании поданных в управу заявлений. Кроме того, в собственность города переходили имущества и земли в результате неуплаты хозяевами соответствующих налогов. Выгонные земли находились в основном в общем пользовании горожан (пастбища, леса, сенокос, пашни и т. д.), но отдельные участки также сдавались в аренду под строительство промышленных заведений, под застройку жильем и т. д. Земельная собственность у городов губернии была в разном соотношении<sup>2</sup>. К примеру, у Мензелинска в 1884 г. было 9413 десятин земли, в том числе 6898 десятин – пахотной. А в Златоусте вовсе не было выгонной земли. Этот город был центром горного округа, и вся земля за пределами города находилась в ведении горноокружного начальства. В 1878 г. депутаты ходатайствовали об увеличении городской черты за счет земель горного ведомства<sup>3</sup>. Но безрезультатно. Лишь в 1904 г. Златоуст «наделили землей»<sup>4</sup>. У остальных уездных городов в том же 1884 г. количество выгонной земли варьировался в пределах 1500–2500 десятин. Очевидно, городские земли имели тенденции к росту. Значительная

часть городской выгонной земли в Уфе находилась во владении так называемого солдатского общества. Первоначально земли эти были пожалованы первым военным поселенцам города, в 1782 г. земля перешла в ведение казны. В 1857 г. земли отведены отставным солдатам г. Уфы, которые образовали отдельное общество. К концу 1870-х гг. из-за того, что отставные военные причислялись к другим городским условиям, в солдатском обществе образовались большие запасы свободной земли. С этого времени гласные начали ходатайствовать перед правительством о возврате «солдатских земель»<sup>5</sup>. Земли были возвращены только в 1897 г.<sup>6</sup>

Городская земля по разным причинам могла отчуждаться в пользу государства. К примеру, в Уфе часть земель была отчуждена в пользу местного гарнизона для устройства лагеря и стрельбища, в пользу отставных солдат<sup>7</sup>, а также под застройку Самаро-Златоустовской железной дороги<sup>8</sup>.

Одним из самых распространенных явлений, задерживающий рост благосостояния городов, был самовольный захват городских земель<sup>9</sup>. Часто домовладельцы проживали незаконно, без уплаты налогов<sup>10</sup>. Для борьбы с этим явлением создавались специальные комиссии, ужесточались меры по строительству<sup>11</sup>. При обнаружении незаконные домовладельцы выкупали самовольную собственность у города или же устанавливались арендные отношения. Дополнительных взысканий с правонарушителей предусмотрено не было. Самовольным захватом считалось и отсутствие купчей крепости, когда покупка зафиксирована только частной распиской<sup>12</sup>.

В первые десятилетия после городской реформы 1870 г. органы городского самоуправления постепенно укрепляли свою материально-финансовую базу: увеличивалось количество приобретенного городского имущества, пересматривались права аренды усадебных и торговых мест. Серьезную роль в укреплении материальной базы городского самоуправления сыграла

государственная поддержка. Это служит свидетельством того, что государство было заинтересовано в нормальном развитии муниципальных органов. Помимо постоянных торговых мест и других городских имуществ, в формировании городских бюджетов важную роль играли сезонные ярмарки. В каждом городе они проходили по несколько раз. Еще одним источником доходов городов были различные налоги с торгов и промыслов, оценочный сбор с недвижимых имуществ. Среди них были как обязательные, так и факультативные. Оценочный сбор с недвижимых имуществ был не большим, но не все города использовали этот источник доходов. В 1873 г. Министерства внутренних дел обратило внимание на то, что «городские думы при ограниченности своих средств не раз возбуждали ходатайства об установлении новых сборов, не предусмотренных Городовым положением, между тем не установили у себя одного из самых коренных городских налогов» – оценочного сбора с недвижимых имуществ<sup>13</sup>. Так в Стерлитамаке до 1878 г. не было оценочного сбора<sup>14</sup>. В Уфе в 1875 г. была разработана новая система оценки, вследствие чего немного увеличился сбор с недвижимых имуществ. Размер налога на недвижимость оставался прежним<sup>15</sup>. Объектом обложения не могли быть казенные здания, занятые правительственными учреждениями; здания благотворительных и учебных заведений, если они заняты самими учреждениями, собственность лиц духовного звания, не приносящая дохода<sup>16</sup>. К примеру, в Уфе в 1884 г. из 2921 недвижимого имущества облагалось налогами 2451 здание<sup>17</sup>. Кроме того, не все домовладельцы исправно платили оценочный сбор, поэтому недоимки были обычным явлением.

Особым видом муниципальной собственности являлись городские общественные банки. Они были неразрывно связаны с городским хозяйством. Банки функционировали «под наблюдением и ответственностью городской думы», что выражалась прежде всего в избрании управленческого

аппарата, ежегодной проверке финансовой документации, а также срочных (раз в месяц) и внезапных ревизиях наличности. От 10 до 20% чистой прибыли банка отчислялось в резервный капитал, остальные средства направлялись на городские нужды (содержание училищ, благоустройство и т. п.). Городские общественные банки были во всех городах, кроме Златоуста. Этот факт очень расстраивал жителей, в городе процветало ростовщичество. Их ставки доходили до 120%, что приводило к полному разорению нуждающихся горожан<sup>18</sup>. Крупным ущербом для городского хозяйства и торговли стало банкротство городского банка в Стерлитамаке в 1885 г. по вине городского головы И. Г. Никерова, который, пользуясь своим высоким служебным положением, брал крупные кредиты, не заботясь о своевременном их возвращении банку<sup>19</sup>. Это явление не было исключительным случаем – в 60–70-х гг. XIX в. в стране было закрыто более 50 городских банков.

Несмотря на вышеперечисленные источники доходов и собственность городов, утвердилось мнение о крайне скудных городских бюджетах<sup>20</sup>. Доходы и расходы губернского города и уездных центров значительно отличались друг от друга. Но в целом прослеживается следующая тенденция: несмотря на сложившееся мнение о том, что городские бюджеты были дефицитными, только два города – Белебей и Златоуст – не дотягивали до нужного баланса (табл. 1). Например, как отмечают гласные Стрелитамакской городской думы в 1882 г., за десять лет существования общественного управления «все назначенные расходы покрывались доходами так, что

**Таблица 1**

**Среднее количество доходов и расходов с 1870 по 1892 г.**

Город	Доходы, руб.	Расходы, руб.
Уфа	84 646-65	80 102-66
Стерлитамак	22 582-19	18 442 -22
Белебей	10 371-41	12 615-44
Мензелинск	44 571-50	38 811 -78
Бирск	20 521-52	19 879-35
Златоуст	12 546-73	13 087-66

дефицита не было ни к одному из прошедших годов»<sup>21</sup>.

Контраст между доходами и расходами городов становится более сглаженным и понятным при соотношении среднего числа доходов и расходов с количеством населения города (табл. 2). Во всех городах было примерно одинаковое соотношение: в Уфе, Стерлитамаке, Белебее, Бирске на одного горожанина приходилось расходов от 2,6 до 4 рублей. Самым благополучным в финансовом отношении был Мензелинск – город, известный на всю округу своими ярмарками. Более слабое экономическое развитие получил Златоуст. Как уже было отмечено, город был лишен одного из важнейших источников доходов – городской земли. Мизерный бюджет города никак не стыковался с всевозрастающим количеством народонаселения.

Таблица 2

Доходы и расходы городов на одного человека

Город	Доходы, руб.	Расходы, руб.
Уфа	3,12	3
Стерлитамак	3,3	2,6
Белебей	2,9	4,9
Мензелинск	7,1	6,7
Бирск	4	3,8
Златоуст	0,8	0,5

Все расходы городских самоуправлений можно объединить в несколько групп: 1) содержание самого городского самоуправления; 2) обязательные расходы (содержание полиции, пожарного обоза, тюремного замка, воинский постой, специальные отчисления на содержание центральных ведомств); 3) благоустройство города; 4) расходы на народное образование; 5) социальное обеспечение (расходы на общественное призрение, содержание богаделен, закупка хлеба, пособия пострадавшим при пожарах и войнах, расходы на медперсонал). Распределение расходов в уездных городах и губернской Уфе не имели существенных отличий, но некоторые различия все же наблюдались. В губернском центре тратились значительные средства на благоустройство. Основная часть этих сумм от-

водилась устройству и разбору ярмарочных помещений. Также в отличие от уездных центров в Уфе было больше так называемых обязательных статей расходов. Это было обусловлено и административным положением города (большой штат полицейских служащих, губернские учреждения, тюремный замок), так и потребностью населения (например, постоянное расширение пожарного обоза). Обязательные расходы не были новшеством для городских дум. Еще с прежних времен в ведении города были такие обязательства перед государством, как содержание полиции, тюрьмы, воинский постой. Если до реформы они занимали до половины бюджета, то после 1870 г. ситуация немного изменилась. По замечанию одного из уфимских губернаторов, городские самоуправления губернии охотнее занимаются устройством школ и прогимназий, обходя стороной предметы, «непосредственно отнесенные законом к обязанностям городских управлений»<sup>22</sup>. В уездах общественное призрение было прерогативой земства или частных лиц. Вместе с тем в уездных центрах встречаются совсем не свойственные Уфе расходы: например, содержание мещанской управы или певческого хора при соборе<sup>23</sup>.

В области муниципального финансов дореволюционной России не было ни одного здорового места, подчеркивают многие исследователи<sup>24</sup>. Тем не менее нельзя отрицать положительные изменения в муниципальном управлении городов. Важными источниками городских доходов были городские земли и имущества. Следует заметить, что в наращивании городских недвижимых имуществ заметную роль сыграла и государственная поддержка. После реформы 1870 г. некоторые здания были переданы в ведение городских властей. Однако городские земельные угодья городов Уфимской губернии не отличались большими размерами, поэтому основной упор в доходной части бюджета делался на аренду имущества, налоги, заметный доход приносили и городские банки. Отсутствие

таких кредитных учреждений в некоторых городах отражалось как на жизни простых горожан, так и на деятельности городских муниципальных органов.

Серьезно тормозили работу городских властей недоимки со стороны как арендаторов городских имуществ и земель, так и простых домовладельцев, которые годами не выплачивали оценочный сбор. Еще одним противозаконным явлением оставался самовольный захват городских земель. В финансовом эквиваленте факты последнего были не столь масштабными, однако также мешали здоровому экономическому развитию городов. Несмотря на все эти

негативные моменты, в пореформенное время материально-финансовая база городских общественных управлений заметно возросла: увеличилось количество городских земель, городских имуществ, были пересмотрены городские правила, регулирующие вопросы торговли, в это время появились городские кредитные учреждения, а также иного рода муниципальная собственность, например, городские скотобойни. Таким образом, в первые пореформенные десятилетия была подготовлена материально-финансовая база для более эффективного развития социальной инфраструктуры городов.

### ПРИМЕЧАНИЯ

<sup>1</sup> Центральный государственный исторический архив Республики Башкортостан (далее – ЦГИА РБ). Ф. И-11. Оп. 1. Д. 84. Л. 65-об.

<sup>2</sup> Статистика поземельной собственности и населенных мест Европейской России. Вып. VI. СПб., 1884. С. 45.

<sup>3</sup> ЦГИА РБ. Ф. И-11. Оп. 1. Д. 57. Л. 191–192-об.

<sup>4</sup> Полянина О. А. Органы городского самоуправления Уфимской губернии (1900 – начало 1917 г.). Уфа, 2006. С. 42.

<sup>5</sup> Обзор деятельности городского управления и положения городского хозяйства г. Уфы с 1870 по 1881 год. Уфа, 1881. С. 72.

<sup>6</sup> Васильев С. М. Пореформенная Уфа // Из истории феодализма и капитализма в Башкирии. Уфа, 1971. С. 186.

<sup>7</sup> Там же. С. 187.

<sup>8</sup> ЦГИА РБ. Ф. И-11. Оп. 1. Д. 82. Л. 200-об.

<sup>9</sup> Там же. Д. 69. Л. 183.

<sup>10</sup> Там же. Д. 47. Л. 44.

<sup>11</sup> Обзор деятельности городского управления и положения городского хозяйства г. Уфы с 1870 по 1881 год. Уфа, 1881. С. 34; ЦГИА РБ. Ф. И-11. Оп. 1. Д. 47. Л. 134.

<sup>12</sup> ЦГИА РБ. Ф. И-11. Оп. 1. Д. 68. Л. 77.

<sup>13</sup> Там же. Д. 42. Л. 55.

<sup>14</sup> Там же. Л. 56.

<sup>15</sup> Обзор деятельности городского управления и положения городского хозяйства г. Уфы с 1870 по 1881 год. Уфа, 1881. С. 81.

<sup>16</sup> Дитятин И. Статьи по истории русского права. СПб., 1896. С. 264.

<sup>17</sup> ЦГИА РБ. Ф. И-11. Оп. 1. Д. 75. Л. 105-об.

<sup>18</sup> Там же. Д. 57. Л. 190-об.

<sup>19</sup> Там же. Д. 49. Л. 2.

<sup>20</sup> ЦГИА РБ. Ф. И-2. Оп. 1. Д. 15239. Л. 14.

<sup>21</sup> ЦГИА РБ. Ф. И-11. Оп. 1. Д. 66. Л. 108.

<sup>22</sup> ЦГИА РБ. Ф. И-2. Оп. 1. Д. 15243. Л. 10-об.

<sup>23</sup> ЦГИА РБ. Ф. И-11. Оп. 1. Д. 60. Л. 39–53; Д. 53. Л. 51–55-об.

<sup>24</sup> Велхов Л. Основы городского хозяйства. М.; Л., 1928. С. 403; Шрейдер Г. И. Наше городское самоуправление. СПб., 1902. Т. 1. С. 175.