

Сергей АНДРЕЕВ

НЕТРАДИЦИОННЫЕ ПОПЫТКИ УЛУЧШЕНИЯ МЕСТНЫХ ФИНАНСОВ ОРГАНАМИ ЗЕМСКОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ПОВОЛЖЬЕ

На основе анализа архивных материалов и ранее неизвестных опубликованных источников автор систематизировал попытки финансовых преобразований земств Самарской, Саратовской и Симбирской губерний с целью улучшения местных бюджетов.

Basing on analysis of archival materials and unknown published sources the author systematized financial reforms of Zemstvo in Samara, Saratov and Simbirsk provinces with the purpose of improving the local budgets.

Ключевые слова:

земство, бюджет, местные финансы; Zemstvo, budget, local finances.

Земства Поволжья проводили активную политику в области улучшения финансовой сферы местного самоуправления. Данный круг вопросов не ограничивался повышением самостоятельности в области налоговой политики, но включал в себя вопросы рационализации бюджетной политики и поиск новых источников обложения. Включившись в эту работу, земства Поволжья преследовали несколько целей: повлиять на государственную систему налогообложения, перераспределить тяжесть государственного налога с крестьян на иные сословия империи, а высвободившиеся средства с крестьянских земель в перспективе направить на погашение задолженности данного сословия перед земским бюджетом.

Многочисленные же ходатайства земств в области местных финансов касались разнообразных тем. Одни из них поднимали крупные вопросы местного и государственного обложения, другие обращали внимание на частные специальные ограничения.

Все попытки решить проблему земских финансов можно разделить на 8 групп. В первую вошли вопросы о коренном пересмотре Устава о земских повинностях. Этот вопрос особенно остро обсуждался Саратовским и Самарским губернскими земствами¹. Например, Саратовское земство на очередном губернском собрании 1908 г. выступило с инициативой о необходимости созыва правительством съезда земских представителей для обсуждения вопроса о реформе земских финансов. Его ходатайство не было удовлетворено², и вплоть до 1917 г. коренных государственных преобразований в области земских повинностей не произошло.

Во вторую группу вошли вопросы, связанные с поиском новых источников обложения. В разные годы земства предлагали ввести налоги на денежные капиталы, на нотариальные акты, казенную винную торговлю, водные угодья в свою пользу. Но подобные инициативы не получали одобрения со стороны Министерства внутренних дел.

Иллюстративным в этом плане является деятельность Симбирского губернского земства. В 1891 г. оно выступило с инициативой

¹ Шингарев А.И. Вопрос об улучшении земских финансов // Юбилейный земский сборник 1864–1914 гг. – СПб., 1914, с. 113.

² Государственный архив Саратовской области (ГАСарО), ф. 5, оп. 2, д. 67, л. 7–14.

АНДРЕЕВ

Сергей

Алексеевич –

к.и.н., старший

преподаватель

кафедры

истории УлГПУ

им. И.Н. Ульянова

eco_asa@mail.ru

циативой о введении дополнительного земского налога. Предлагалось обложить каждого охотника 5-рублевым годовым налогом. 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 представить на рассмотрение правительству, которое могло решить вопрос применительно ко всей России. По подсчетам гласных введение одного только этого дополнительного налога увеличило бы земские бюджеты разных уровней на сумму от 0,2% до 1%¹.

Самарское губернское земское собрание на заседании 1896 г. активно обсуждало пожелание губернатора о ходатайстве перед правительством о разрешении введения дополнительного налога на велосипеды и автоматические экипажи. Гласные рассмотрели возможность введения подобного рода налога на территории всей губернии, но вынуждены были отказаться от этой затеи ввиду того, что «данный круг вопросов не входит в компетенцию земства»².

Третья группа представлена вопросами, касающимися уничтожения изъятий из земского обложения. Это касалось, прежде всего, земель, принадлежащих железным дорогам, монастырям и церквям, которые были выведены государством из-под земского обложения. Так, Самарская уездная земская управа в 1901 г. внесла в раскладку земского сбора земли, принадлежащие нескольким церквям. Но клир обратился в Сенат, который подтвердил, что «данные земли согласно статье 50 Устава о земских повинностях от 1899 г. не подлежат обложению земским сбором»³.

В 1905 г. саратовский губернатор опротестовал решение губернского земского собрания о привлечении к обложению земским сбором недвижимого имущества железной дороги. 19 марта 1905 г. чрезвычайное земское собрание постановило не согласиться с решением губернатора, и тот обратился в присутствие. Рассмотрев данный вопрос, члены присутствия при-

остановили решение земского собрания ввиду того, что «отощедшие под проведение железных дорог земли, а также здания и сооружения на этих землях не подлежат обложению со стороны земских учреждений»⁴.

В четвертую группу вошли вопросы, связанные с освобождением земств от обязательных расходов. Например, Самарское губернское земство просило принять на счет казны расходы по борьбе с эпидемиями⁵.

Пятая группа – вопросы, связанные с просьбой передачи земствам некоторых казенных налогов. Саратовское и Самарское земства ходатайствовали о передаче земствам государственного поземельного налога. Самарские гласные просили предоставить им долю в гербовом сборе.

Шестая группа связана с предоставлением земствам прямой помощи из казны. Например, в результате тяжелейшего неурожая 1890 г. Симбирское губернское земство не смогло в полной мере обеспечить людей продовольствием. Ситуация осложнялась тем, что в 1888 и 1889 гг. был большой недород хлеба. Собственный запас зерна у крестьян истощился, продовольственные магазины оказались пустыми, а имеющегося в наличии продовольственного капитала было явно недостаточно для решения проблемы. На эти цели необходимо было 720 тыс. руб., земство могло покрыть затраты в 120 тыс. руб., оставшиеся 600 тыс. руб. были заимствованы из общеимперского продовольственного капитала⁶.

Но государственная помощь в подобных случаях была разовой, часто выдавалась в качестве кредитов, которые необходимо было погашать. Земства же выступали за то, чтобы, во-первых, подобная помощь стала регулярной, а во-вторых – безвозмездной.

Седьмая группа вопросов связана с попыткой изменения земского налогообложения, касающегося промышленных и виноторговых заведений.

По закону 1866 г. «Об обложении торговых, промышленных и фабрично-заводских заведений» налог с них взимался

¹ Вестник Симбирского земства, 1892, № 1–2, с. 156–157.

² ГАСО, ф. 5, оп. 12, д. 73, л. 12–15.

³ Указ Правительствующего сената от 29 января 1902 г.

⁴ Из протоколов Саратовского по земским и городским делам присутствия 25 мая 1905 года // Саратовская земская неделя, 1905, № 8, с. 51–53.

⁵ Шингарев А.И. Указ. соч., с. 118.

⁶ ГАУО, ф. 76, оп. 2, д. 918, л. 19–44.

не по доходности, а исходя из оценки принадлежащих им зданий. Это не устраивало многих гласных, т.к. в ветхих зданиях порой размещались промышленные заведения, приносящие миллионные доходы.

Симбирское губернское земство в 1869 г. впервые направило министру внутренних дел ходатайство о привлечении торговых и промышленных предприятий к обложению по приносимому доходу, но оно не было удовлетворено. Ситуация повторилась в 1888 г.¹

В конце XIX – начале XX вв. в Сызранском уезде Симбирской губернии рассматривался подобного рода случай. Речь касалась Печерского асфальтового завода. Сызранское уездное земство оценило его в 223 тыс. руб., а по мнению управляющего заводом он мог быть оценен лишь 62 тыс. руб. Земство при оценке завода приняло во внимание не только затраты капитала на постройку здания и оборудование, но и «производительность имущества». Мгновенно последовала реакция губернской администрации: они обратились в Правительствующий сенат, который признал оценку завода противоречащей законодательству².

В Саратовской губернии вопрос об обложении промышленных объектов по доходности был поднят на заседании уездных и губернского земских собраний еще в 1866 г. Но гласные пришли к заключению, что «применение доходного налога к одним только торговому и фабричному производствам не может иметь правильного основания. Движимые капиталы торговли и промышленности могли бы подвергаться подобному налогу только в том случае, если бы им подлежали и денежные капиталы землевладельцев»³. Сложное финансовое положение Саратовского земства заставило гласных вновь обратиться к данной теме. По их подсчетам доходность торговых и промышленных предприятий Саратовской губернии в 1896 г. составила 5 156 147 руб., что составляет 36,7% от доходности земель. Иными словами, с земли как источника земского дохода могло быть снято 465 084 руб. Таким образом, налогоплательщик смог бы платить с одной десятины пашни вместо

25,69 коп. лишь 18,08 коп.⁴ Но при этом необходимо было ходатайствовать перед правительством о разрешении облагать земским налогом как само промышленно-торговое здание, так и доходы, приносимые им. Ходатайство было оформлено в 1897 г. и озвучено в 1898 г., но осталось без внимания со стороны Министерства внутренних дел.

К последней группе можно отнести попытки земских управ заниматься коммерцией, при этом вырученные деньги использовать на нужды местного бюджета. В 1867 г. Саратовская губернская земская управа начала торговлю игральными картами. С 1877 г. в распространение игральные карты в Саратовской губернии включились и уездные земства. Все вырученные по данной статье средства шли исключительно на содержание благотворительных учреждений⁵. Данная статья доходов была и в Симбирской губернии. При этом поражает размах этой деятельности. В 1873 г. Симбирская губернская управа распространила через уездные земства карты на 15 419,46 руб. Масштабность объясняется ассортиментом предложения. В магазинчиках при земских управах продавались карты для игры в бостон, вист, преферанс, в 32 и 64 карты, атласные, пасьянсные, путевые, игрушечные, карты низшего, 2-го и 3-го сорта⁶.

Таким образом, приведенные факты позволяют сделать следующие выводы. Земства Поволжья активно занимались проблемами улучшения земских финансов. Об этом могут свидетельствовать многочисленные ходатайства перед правительством и проработка собственных проектов в области улучшения местных финансов. Земства регулярно проводили самостоятельную работу по вопросам рационализации бюджетной политики как на уровне уезда и губернии, так и на общеимперском уровне. Однако большинство их инициатив остались незамеченными на правительственном уровне.

⁴ Доклад Председателя губернской земской управы В.В. Кубера // Саратовская земская неделя, 1897, № 1–2, с. 1.

⁵ Систематический сборник постановлений Саратовского губернского земства 1866–1882. – Саратов: Типография губернского земства, 1884, с. 625–626.

⁶ Отчет Симбирской губернской земской управы за 1873 год. – Симбирск: Типография В. Черникова, 1874, с. 309–313.

¹ Журнал Симбирского губернского земского собрания сессии 1888. – Симбирск, 1889, с. 255.

² ГАУО, ф. 84, оп. 1, д. 388, л. 3(об), 10–11.

³ О предельности размеров обложения торговых и промышленных предприятий. – Саратов, 1870, с. 7.