

Сергей АНДРЕЕВ

ПОЛИТИКА ЗЕМСТВ ПОВОЛЖЬЯ В ОБЛАСТИ МОДЕРНИЗАЦИИ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ

На основе ранее неизвестных источников автор проанализировал финансовую политику земств Самарской, Саратовской и Симбирской губерний по перераспределению величины местных налогов с недвижимого имущества.

On the base of previously unknown sources, the author analyzed the financial policy of district councils of Samara, Saratov and Simbirsk provinces in relation of redistributing the value of local taxes on real estate.

Ключевые слова:

земство, бюджетная политика, местные финансы, недвижимое имущество; district council, budgetary policy, local finance, real estate.

Основная проблема администрации органов самоуправления в Российской Федерации – наполняемость местного бюджета, а следовательно, и исполнение возложенных на нее функций. С подобной проблемой сталкивались и земские органы дореволюционной России, ценный опыт которых в настоящее время может быть применен при выстраивании бюджетных отношений на местном уровне.

Губернии Поволжья были преимущественно сельскохозяйственными, и именно земли составляли главный источник местных доходов. Земствам было предоставлено право самостоятельно определять величину поземельного земского сбора, которая зависела от доходности земли.

Первоначально с 1867 по 1879 гг. в Симбирской губернии все земли были поделены на 4 разряда по приносимому доходу. И поземельный земский налог колебался в уездах в зависимости от разряда земельного участка от 20 коп. до 4 руб. за десятину¹. Данная система налогообложения была весьма сложной. Часто происходила путаница с отнесением того или иного участка определенному разряду. К тому же некоторые землевладельцы сознательно приписывали своим землям более низкий разряд, чтобы сэкономить на налогах. В этих условиях постоянно росли недоимки. Был поставлен вопрос о более точном учете платежных сил. Но данных мер было явно недостаточно для улучшения наполняемости земского бюджета. Необходимо было менять саму систему начисления поземельного земского сбора.

7 декабря 1879 г. в губернии были приняты новые основания раскладки земского сбора. Деление земель на разряды было отменено и введено простое распределение на земли и леса. Налоги взимались в соответствии с их доходностью. Подобная система была установлена и в других губерниях Поволжья².

Одновременно с этим продолжался сбор материалов по доходности земель и лесов. Источниками информации становились анкеты землевладельцев, описание имений, сведения волостных правлений о сдаточных ценах, сведения членов земских комиссий.

Это позволило накопить статистические сведения о плодородии земель по отдельным уездам. В 1906 г. оценочно-статистическое отделение Симбирской губернской земской управы приступило к составлению подробных карт распределения пахотных земель уез-

¹ Систематический сборник постановлений Симбирского губернского земства 1866–1882. – Симбирск, 1901, с. 18–20.

² Журнал Симбирского губернского земского собрания сессии 1888. – Симбирск, 1889, с. 19.

АНДРЕЕВ

Сергей

Алексеевич –

к.и.н., старший

преподаватель

кафедры

истории УлГПУ

им. И.Н. Ульянова

eco_asa@mail.ru

дов по оценочным разрядам, что отражало «справедливость земского обложения»¹. В результате данной работы все пахотные земли Симбирского уезда Симбирской губернии были разделены на XIII разрядов².

Саратовское земство для определения плодородия, а следовательно и доходности земли в уездах губернии обратилось в Императорское вольное экономическое общество с просьбой произвести обследование уездов губернии, на что управа выделяла по 1 600 руб. на каждые 3 уезда³. Представители экономического общества произвели оценку почв и выдали приблизительную ценность одной десятины земли по уездам, она колебалась от 65 коп. в Царицынском уезде до 2 руб. 40 коп. — в Сердобском⁴.

С самого момента своего возникновения рост земского бюджета был ограничен законодательно. Львиную долю земского бюджета составляли земельные сборы. К 80-м гг. XIX в. налогообложение земли достигло критической точки. Пахота облагалась государственным, земским, мирским, страховыми сборами. Доход, приносимый ею, после всех выплат либо был ничтожным, либо отсутствовал вовсе. В этих условиях в поволжских земствах поднимается вопрос о необходимости переложения тяжести местного бюджета с земли на другие предметы обложения.

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

единственный источник увеличения бюджета — недвижимое имущество в городах.

Чтобы провести подобное перераспределение налогов, необходимо было, чтобы государство подготовило для этого законодательную базу. Так на свет появился закон от 8 июня 1893 г., который признавал необходимым произвести однообразную оценку имущества, подлежащего земскому обложению. По Временным правилам 1864 г. земская оценка имущества производилась по ценности и доходности. Статья 11 закона 1893 г. вводила новый принцип: производить обложение недвижимого имущества «по средней чистой ... доходности», выводимой для земель и лесов за последние 9 лет, а для городского имущества — за 6 лет⁵. Таким образом, земствам предстояло произвести комплексную оценку всего недвижимого имущества в городах.

До середины 90-х гг. XIX в. такие комплексные оценочные работы не проводились. Это стало причиной всякого рода казусов. Например, один из самых больших домов в Саратове, расположенный в лучшем месте города (пересечение улиц Московской и Александровской), принадлежавший купцу Н.В. Скворцову был оценен всего в 5 тыс. руб., в то время как его настоящая стоимость превышала более 100 тыс. руб.⁶

В Симбирской губернии оценочные работы городского имущества начались еще в 1890 г. В этом году были произведены оценка недвижимого имущества в Симбирске и Сызрани, начата оценка в других городах губернии. Основаниями для оценочных работ были выбраны следующие позиции: величина помещения (наличие окон, печи, объем помещения), местоположение здания, материал, из которого оно выстроено. Параллельно с этим шла перепись имущества и составление подробного плана городов.

Для определения доходности помещений по отдалению от центра Симбирская губернская земская управа разделила все помещения на разряды и группы, при этом определялась доходность не каждого

¹ Отчет Симбирской губернской земской управы о начале работы оценочно-статистического отделения по составлению карт Симбирской губернии, свидетельствующих о распределении пахотных земель на оценочные разряды. — Симбирск, 1906, с. 3—9.

² Карта Симбирского уезда Симбирской губернии: распределение пахотных земель на оценочные разряды по проекту Оцен-стат. Отделения Симбирской губернской земской управы, сост. Оценочным отделением Симбирской уездной земской управы. — Симбирск : Типо-литография А.Т. Токарева, 1906.

³ Саратовская земская неделя, 1897, № 14, с. 176.

⁴ Систематический сборник постановлений Саратовского губернского земского собрания 1866—1882. — Саратов : Типография губернского земства, 1884, с. 389—390.

⁵ Веселовский Б.Б. История земства за 40 лет. — СПб., 1909, т. 1, с. 86.

⁶ Как увеличить доходы Саратовского губернского земства, не прибегая к дальнейшему обременению земли // Саратовская земская неделя, 1897, № 39, II.

помещения, а одного, типичного для данной группы.

Симбирские земцы учли при оценке недвижимого имущества и потерю ценности зданий от времени. Она колебалась от 28,5% в Сызранской слободе до 52% в г. Курмыше. Скидки на потерю стоимости зданий от времени производились из расчета 2,5% на каждый год службы построек¹.

Итогом данных оценочных работ стало выявление числа жилых зданий в городах Симбирской губернии. Данная работа была продолжена в 1896 г., когда был учрежден оценочно-статистический комитет. Ему ассигновали 13 тыс. руб. для произведения оценки всего недвижимого имущества в Буинском и Симбирском уездах. В 1897 г. было ассигновано 18 тыс. руб. для обследования Алатырского, Ардатовского, Курмышского и Сенгилеевского уездов. В 1898 г. предстояло закончить работы и описать Карсунский и Сызранский уезды².

В Саратовской губернии подобные работы начались во второй половине 90-х гг. XIX в. Здесь была проделана огромная работа по выявлению источников, способных разъяснить ситуацию вокруг городского недвижимого имущества. Такими документами стали нотариальные акты, межевые городские карты, бланки недвижимого городского имущества, заполненные собственниками в статистическом комитете, планы местных отделений Дворянского и Крестьянского банков относительно городского имущества, дела кадастровой комиссии³. Одновременно с этим Саратовское губернское земство проводило 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 городского имущества

¹ О городских недвижимых имуществах // Вестник Симбирского земства, 1890, № 3, с. 346–360.

² Доклады Симбирского губернского земского собрания о ходе оценочных работ // Саратовская земская неделя, 1897, № 1–2, II.

³ Сведения о ходе подготовительных к оценочным работам // Саратовская земская неделя, 1897, № 1–2, II.

подняли Балашовское и Царицынское уездные земства, которые за свой счет произвели его переоценку.

Самарские же земцы отмечали: «... оценочные работы в губернии встретили серьезный препон — в местном бюджете просто нет средств для осуществления подобного мероприятия»⁴.

Финансовое положение Саратовского губернского земства в 90 гг. XIX в. находилось в плачевном состоянии. В центральной периодической печати появились заметки о его банкротстве. Главной причиной данного положения дел стало непомерное обложение земли⁵. В этих условиях гласные обратили свое внимание на торговые и промышленные заведения. По их подсчетам доходность торговых и промышленных предприятий (торгово-промышленных предприятий, компанейских, паевых, акционерных банков, имеющих устав) Саратовской губернии в 1896 г. составила 5 156 147 руб. Если эту доходность сравнить с доходностью, полученной с земель, которая в 1896 г. составила 14 037 735 руб., то окажется, что она составляет 36,7%. 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.⁶ 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.

Финансовые возможности земств всецело зависели от социально-экономического состояния уездов. Доходные части местных бюджетов поволжских губерний ориентировались на прямые сборы с земли (как основного источника налогообложения), тем не менее земства предпринимали попытки снизить «земельное» налоговое бремя, изменить существующее законодательство в области местных финансов.

⁴ Саратовская земская неделя, 1897, № 46–47, с. 516.

⁵ Доклад председателя губернской земской управы В.В. Кубера // Саратовская земская неделя, 1897, № 1–2, с. 1.

⁶ Там же, с. 6.