

Галлямова Земфира Виленовна

кандидат исторических наук, доцент,
доцент кафедры отечественной
и всеобщей истории
филиала Казанского (Приволжского)
федерального университета в г. Елабуга
dom-hors@mail.ru

**ГОРОДСКОЕ И ЗЕМСКОЕ
САМОУПРАВЛЕНИЕ:
К ВОПРОСУ АНТАГОНИЗМА
МЕЖДУ ДВУМЯ СИСТЕМАМИ
ОБЩЕСТВЕННОГО
ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА
(ПО МАТЕРИАЛАМ Г. ВЯТКИ
ВТОРОЙ ПОЛОВИНЫ XIX –
НАЧАЛА XX В.)**

Gallyamova Zemfira Vilenovna

PhD in History,
Assistant Professor of the National
and General History Department,
Yelabuga branch of Kazan (Volga Region)
Federal University
dom-hors@mail.ru

**MUNICIPAL AND ZEMSTVO
GOVERNMENTS:
ANTAGONISM
BETWEEN THE TWO SYSTEMS OF
PUBLIC AUTHORITIES
(CASE STUDY OF VYATKA,
THE SECOND HALF OF 19TH –
EARLY 20TH CENTURIES)**

Аннотация:

Данная статья посвящена проблеме взаимодействия городского и земского самоуправления в рамках решения вопросов городской жизни. Выявлены основные направления совместной деятельности, определены области, в которых сталкивались интересы земского и городского самоуправления. Раскрыт потребительский характер земств в отношении города, при котором город рассматривается не как сфера деятельности, а как стабильный источник земских сборов. Обозначены наиболее распространенные способы разрешения противоречий между городским и земским самоуправлением, показаны причины такого противоборства.

Ключевые слова:

городское самоуправление, губернское земство, уездное земство, налогообложение, земский сбор.

Summary:

The article is concerned with the issue of interaction between municipal and zemstvo authorities dealing with urban problems. The author observes the main areas of cooperation and the areas where zemstvo's and municipal interests conflicted, emphasizing exploitative nature of zemstvo when a town was interpreted not as a field of activity but as a source of district taxes. The article designates reasons of conflicts between the municipal and zemstvo authorities, and the most popular ways of conflict resolutions.

Keywords:

municipal government, province (district) zemstvo, uyezd (subdistrict) zemstvo, taxation, district tax.

Одним из основополагающих принципов радикального реформирования городского самоуправления во второй половине XIX в. было предоставление российским городам финансовой независимости.

Между тем сложилась ситуация, когда функционирование городского управления в данный период сводилось к выполнению административных задач в ущерб насущным проблемам местной жизни. На протяжении второй половины XIX в. наблюдается стагнация городского бюджета, в основе которой были заложены законодательные положения. В целом, причины медленного роста городских доходов можно классифицировать следующим образом: 1) возложение на город, без учета региональной специфики, непосильного бремени обязательных расходов; 2) избирательный ценз, заложенный в основу формирования органов городского самоуправления. Был беспечен такой социальный думский контингент, который тормозил повышение основного, наиболее стабильного источника повышения городского бюджета – оценочного сбора с недвижимых имуществ; 3) система налогообложения, которая предусматривала поступление львиной доли с доходов с городских недвижимых имуществ в пользу земства и казны.

Если рассматривать проблему формирования городского бюджета в ракурсе взаимоотношений земства и города – двух систем общественного представительства, раскрывается следующая картина. Взаимоотношения земства и думы в рамках города протекали в трех основных направлениях:

1) решение вопросов городской жизни. На обязанности земств, как губернского, так и уездного, было удовлетворение городских нужд за счет сборов, уплачиваемых с городских недвижимых имуществ. В Вятке деятельность губернского земства состояла в содержании почтово-трактовых улиц, больницы на 100 кроватей с тремя врачами и тремя фельдшерами. Функции

уездного земства в рамках города включали в себя: содержание дома арестуемых, содержание в городе начальных училищ, расходы по ветеринарии;

2) сфера городских коммунальных услуг. Уездное и губернское земства были крупными потребителями коммунальных услуг, оказываемых предприятиями городского самоуправления: водопровода, электрической, телефонной станций;

3) сфера налогообложения. Недвижимые имущества г. Вятки подлежали налогообложению со стороны земств. В свою очередь, земства являлись плательщиками городских сборов: принадлежащие им здания в городской черте подлежали обложению со стороны городского управления.

В первые годы пореформенного периода обе стороны – и земства и дума – стремились к взаимовыгодному сотрудничеству. Например, в начале 70-х гг. губернское земство отпускало городу пособия на отбывание воинской повинности и на содержание городского врача и оспопрививателя [1, с. 96]. Со своей стороны городское управление оказывало содействие деятельности земства в рамках города, обеспечивая отвод земель под благотворительные, медицинские и образовательные учреждения. В 1872 г. дума принимает решение освободить имущества губернского земства от платежа сборов в пользу города [2, с. 96].

Стремление городского управления привлечь земства к решению вопросов городской жизни не всегда находило у него поддержку. Так, в 1872 г. дума обратилась к губернскому земству с просьбой принять участие в ремонте подъездных путей к пристаням. Но земство эту просьбу отклонило [3, с. 246].

На рубеже XIX – начала XX в. наблюдается обострение противоречий между городом и земством. Противоречия возникали, прежде всего, на основе решения вопросов, касающихся обязательств обеих сторон. Так, уездное земство выдвигало перед городом обвинения в уклонении от участия в деле народного образования. Городская дума вполне обоснованно апеллировала к значительным поступлениям в пользу земства доходов с городских недвижимых имуществ.

Финансовое преимущество земства над городом было значительным. Если обложение недвижимых имуществ городским самоуправлением не должно было превышать 10 % с чистого их дохода, то для земства никаких норм налогообложения не устанавливалось [4, т. 24, с. 523].

Рассмотрим, насколько были равнозначны доходы, получаемые земствами с городских имуществ, расходам, производимым земствами на нужды города. На 1908 г. земские сборы с городских недвижимых имуществ составляли 74 748 руб. Из них наибольшая часть – 54 757 руб. – приходилась на долю уездного земства. Реальные расходы уездного земства на город составляли 11 500 руб., то есть были почти в пять раз меньше доходов, получаемых с городских недвижимых имуществ [5, т. 1, с. 131]. Расходы обоих земств на городские нужды составляли 38000 тыс. руб., – в два раза меньше поступающих в их пользу доходов с городских недвижимых имуществ [6, т. 1, с. 131]. Таким образом, как губернское, так и уездное земства не восполняли своей деятельностью тех реальных доходов, которые получали от города. Вот как комментировал данную ситуацию публицист начала XX в. А.В. Колычев: «Земства облагают города не соразмерно сделанным затратам, а на общем основании, по раскладке. В результате львиная доля доходов с недвижимых имуществ города приходится на земство... Широко пользуясь предоставленным им правом обложения городов, земства помимо немногочисленных обязательных повинностей, не несут, однако, для удовлетворения городских, сравнительно громадных нужд, никаких расходов. В результате оказывается, что большие города уплачивают значительный земский сбор, а соответствующего возмещения не получают» [7, с. 26].

В 1908 г., когда в правительственных кругах стал обсуждаться вопрос о выделении городов в самостоятельные земские единицы, вятская городская дума отмечала: «Причина стремлений городов к выделению в самостоятельные единицы лежит в таких несогласиях между представителями городов и уездов, которые красной нитью проходят в течение целых десятилетий существования земств; основой для несогласия служат, большею частью споры о неравномерном обложении имуществ и о неравномерном распределении собранных средств на нужды городов и уездов» [8, т. 1, с. 132].

Местный материал содержит немало сведений об уклонении земства от расходов на городские нужды. Так, взимание земских сборов производилось городской управой. В 1908 г. дума обратилась к губернскому земству с ходатайством о назначении на содержание канцелярии городской управы какого-либо пособия за труды по взиманию земских сборов. Земство отказало, мотивируя тем, что «...всякое участие в расходах на удовлетворение нужд городского населения, хотя и состоящего крупным земельным плательщиком, для земства не обязательно» [9, т. 2, с. 148]. В 1892 г. во время эпидемии холеры, губернское земство отказалось от выделения городу средств на санитарные мероприятия [10, с. 163]. В условиях хронического бюджетного дефицита город был брошен на произвол судьбы. И только вмешательство губернской

администрации обеспечило городу выделение средств из земского сбора. В 1897 г., выделив городскому управлению на замощение почтово-трактовых улиц ссуду в размере 19 870 руб. (при этом, как упоминалось выше, содержание этих улиц было на обязанности земства), земство пыталось закрепить их дальнейшее содержание за городским управлением [11, с. 199].

Существенным поводом для разногласий между земством и думой была неравномерность обложения земством налогами городских и земельных имуществ [12, с. 199]. Отмечая причины тяжелого финансового положения российских городов в пореформенный период, Л.А. Велихов писал: «Не менее вредно отразились на городах и те ненормальные финансовые отношения, которые существовали в дореволюционной России между городом и земством... Город и земства, как две голодные собаки, дрались из-за брошенной им кости... Земства (особенно те из них, которые имели крупные городские центры) снижали земские сборы в деревне и почти целиком основывали свой материальный базис и бюджет на городских имуществах...» [13, с. 411].

В 1911 г. губернское земство произвело новую переоценку городских недвижимых имуществ [14, с. 84]. Для Вятки это означало увеличение губернского земского сбора с городских имуществ более чем в четыре раза. Между тем в отношении обложения земельных имуществ в уездах никаких изменений не производилось.

Ярким свидетельством потребительского характера земства в отношении города является следующий факт. В начале XX в. уездная земская управа довела до сведения городской думы, что на городские недвижимые имущества приходится лишь 13 % всех доходов уездного земства [15]. Земство даже не ставило вопрос о том, насколько оно само возмещает эти доходы перед городом. Город являлся для земства, прежде всего, стабильным источником доходов, который оно стремилось закрепить за собой. Когда в 1908 г. вятская городская дума возбудила ходатайство о выделении города в самостоятельную уездную земскую единицу, земство (которое при каждом удобном случае подчеркивало бремя своих расходов в отношении города), выступило против [16, т. 2, с. 131]. Предусмотренная законодательством система налогообложения поставила город в положение налогоплательщика, без перспективы равноценных затрат в свою пользу со стороны земств.

Противоречия между думой и земством разрешались несколькими путями:

- привлечение высших судебных инстанций (спор о содержании Раздерихинского спуска – в 1887 г. Сенат решил его в пользу города; применение губернским земством новых оценочных норм к обложению недвижимых имуществ в 1911 г.);
- привлечение местной администрации (случай с холерной эпидемией в 1892 г.);
- заключение соглашения между городской думой и земством (вопрос об устройстве подъездных путей в 1897 г.).

Таким образом, взаимодействие двух систем самоуправления в рамках города можно рассматривать как противостояние по вопросам выполнения своих обязательств. При этом необходимо отметить, что земство не только уклонялось от участия в решении злободневных вопросов городской жизни, но и пыталось переложить на городское самоуправление функции, которые законодательно были закреплены за земским представительством. Говоря о методах разрешения противоречий между городской думой и земствами, необходимо отметить, что органы общественного представительства привлекали административную власть в крайних случаях, предпочитая взаимовыгодную договоренность. Тем не менее имел место антагонизм между земством и думой. В основу его были заложены законодательные нормы формирования материальной базы местного самоуправления: создавалось значительное финансовое преимущество земств перед городом, происходило столкновение интересов обеих сторон в отношении источников поступлений. Модернизация городского самоуправления конца XIX – начала XX в., значительно увеличив потребность городского хозяйства в инвестировании, еще больше усилила эту конфронтацию.

Ссылки:

1. Журналы Вятской городской думы за 1872–1877 года. 1872 год. Вятка, 1878.
2. Там же.
3. Там же.
4. Там же.
5. Журналы Вятской городской думы за 1908 год. Вятка, 1909.
6. Там же.
7. Колычев А.В. Города как самоуправляющиеся земские единицы. Вологда, 1908.
8. Журналы Вятской городской думы за 1908 год.
9. Там же.
10. Журналы Вятской городской думы за 1892 год. Вятка, 1893.
11. Журналы Вятской городской думы за 1897 год. Вятка, 1898.
12. Там же.

13. Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. М., 1928.
14. Журналы Вятской городской думы на 1911 год. Вятка, 1912.
15. ГАКО. Ф. 628. Оп. 7. Д. 19. Л. 40.
16. Журналы Вятской городской думы за 1908 год.

References (transliterated):

1. Zhurnaly Vyatskoy gorodskoy dumy za 1872–1877 goda. 1872 god. Vyatka, 1878.
2. Ibid.
3. Ibid.
4. Ibid.
5. Zhurnaly Vyatskoy gorodskoy dumy za 1908 god. Vyatka, 1909.
6. Ibid.
7. Kolychev A.V. Goroda kak samoupravlyayushchiesya zemskie edinitsy. Vologda, 1908.
8. Zhurnaly Vyatskoy gorodskoy dumy za 1908 god.
9. Ibid.
10. Zhurnaly Vyatskoy gorodskoy dumy za 1892 god. Vyatka, 1893.
11. Zhurnaly Vyatskoy gorodskoy dumy za 1897 god. Vyatka, 1898.
12. Ibid.
13. Velikhov L.A. Osnovy gorodskogo khozyaystva. M., 1928.
14. Zhurnaly Vyatskoy gorodskoy dumy na 1911 god. Vyatka, 1912.
15. ГАКО. Ф. 628. Оп. 7. Д. 19. Л. 40.
16. Zhurnaly Vyatskoy gorodskoy dumy za 1908 god.