

УДК 93.338.984

doi: 10.18101/2305-753X-2018-3-43-51

ПЛАНИРОВАНИЕ ГОРОДСКОГО БЮДЖЕТА В Г. ВЕРХНЕУДИНСКЕ В 1920—1923 ГГ.

© **Красовская Алина Алексеевна**

аспирант Исторического факультета,
Бурятский государственный университет
E-mail: alina.spiridonova.94@mail.ru

В статье на основе материалов Государственного архива Республики Бурятия (ГАРБ), посвященных изучаемому периоду, проводится анализ доходной и расходной статей бюджета г. Верхнеудинска. При работе с фондами Ф.Р.-15. — «Верхнеудинский городской народно-революционный комитет», Ф.Р.-968. — «Верхнеудинское городское управление Верхнеудинского уезда Прибайкальской области», Ф.Р.-300 «Революционный комитет Прибайкальской губернии» появляется возможность воссоздать наиболее полную картину планирования и распределения денежных средств, необходимых для становления качественно нового аппарата городской власти

Ключевые слова: Дальне-Восточная республика, Верхнеудинск, городское управление, городской народно-революционный комитет, коммунальный отдел, городской бюджет.

В условиях Гражданской войны и военной интервенции советский государственный аппарат в короткие сроки осуществил переход к новым методам управления, которые характеризуются как военные и полувойенные — воплощением данных методов стали ревкомы. Эти вновь образованные властные структуры олицетворяли собой гражданскую и военную власть на местном уровне управления, чтобы противостоять внешней контрреволюции, бороться с ней внутри страны.

8 августа 1920 г. был образован Верхнеудинский городской народно-революционный комитет — исполнительный орган, который избирался городским собранием уполномоченных, сформированным в ходе городских выборов, состоявшихся 4 июля 1920 г. [2, л. 18].

Приступив к исполнению своих обязанностей, Верхнеудинский горнарревком, в первую очередь, принял городскую кассу, в которой числилось 1600000 рублей [24, с. 4]. Формирование городского бюджета происходило в соответствии с постановлением правительства народно-революционной власти ДВР от 24 апреля 1920 г. Согласно данному постановлению, основу бюджета местных органов управления составляли налоги с населения, а также доходы с предприятий, непосредственно поступающие в распоряжение муниципальных властей (например, городская баня, скотобойня).

Таким образом, основным источником финансирования было городское общество. В случае если осуществить сбор налогов в полном объеме не удавалось или предприятия приносили незначительную прибыль, местные органы управления могли обратиться в Министерство Внутренних Дел Дальневосточной республики для получения ссуды, которую по прошествии

определенного временного периода необходимо было вернуть обратно. Пользование данными ссудами было возможно лишь «в случае крайней бедности общества», контроль над выдачей денежных средств на нужды городских властей осуществляли ревизионные комиссии Министерства Внутренних Дел [4, л. 7].

На основании основного закона (Конституции) Дальне-Восточной республики, утвержденного Дальне-Восточным Учредительным Собранием 27 апреля 1921 г. (раздел III глава 2 «О налогах» ст. 149) никто не мог быть освобожден от обязанности уплаты налога, за исключением случаев, предусмотренных законом. В ст. 150 Конституции говорится, что граждане должны уплачивать налог исключительно в форме налога, т. е. в денежном выражении. Установление местных налогов, сборов и податей являлось прерогативой местного самоуправления на основании ст. 151 Конституции Дальневосточной республики от 27 апреля 1921 г. [19, ст. 151].

На заседании комиссии, организованной горнарревкомом, по вопросу об источниках городских доходов, проходившей 22 августа 1920 г., решался насущный вопрос о составлении сметы городских доходов. После обмена мнениями по вопросу, чем руководствоваться Верхнеудинскому народно-революционному комитету при составлении смет городских доходов комиссия единогласно признала:

1. Прежние законы о налогах, установленных в пользу городов Городовым положением, сохраняют свою силу и Горнарревком должен был ими руководствоваться при составлении доходных смет за исключением законов, отмененных позднейшими законами правительства ДВР и не применяемых при настоящих условиях за уничтожением самого объекта обложения. Например, сбор с гильдейских свидетельств, с частных объявлений, реклам, витрин, квартирный налог.

2. Ввиду предполагаемого упразднения по примеру Советской России патентного обложения торговли, дававшего определенный процент доходности городам, возбудить вопрос о пересмотре промыслового закона об установлении отчисления конкретных сумм в пользу города с дополнительного промыслового налога.

3. Возбудить вопрос о повышении исчисления подоходного налога в пользу городов до 100% от устойчивых, постоянно действующих источников доходов, или фондируемых. Данный источник доходов позволит извлечь денежные средства без или же при небольших затратах труда (например, недвижимость, торговля, промышленность, ценные бумаги).

4. Возбудить перед Министерством финансов ходатайство о спешном проведении реформы налогов (промыслового и подоходного с имущества) [3, л. 1].

Так, Верхнеудинский городской народно-революционный комитет, принимая во внимание падение курса рубля и работу извозчиков всех категорий по вольным, а не по установленным ценам, ввел следующий размер налога за 1920 г. с лиц, занимающихся извозным промыслом: пароконным — 100 000 руб., одноконным — 75 000 руб., водовозным — 50 000 руб. Увеличился налог и с

граждан, содержащих столовые и кофейни — 100 000 руб. в год, с постоянных дворов — 120 000 руб. в год.

В соответствии с обязательным постановлением Верхнеудинского горнарревкома от 1 января 1921 г. в доход города устанавливалась арендная плата занимаемых частными предпринимателями принадлежащих городу, а также возведенных на городской земле собственных торговых помещений в размере 1000 руб. за сажень в сутки с внесением платы в кассу Горнарревкома за половину месяца вперед. Торговые помещения и места под торговлю, расположенные на улицах и площадях города и его предместий, будь то лавки, лотки, балаганы и прочее должны были уплачивать в доход города с квадратной сажени занимающего помещения или места по 1000 руб. в сутки.

Если арендная плата за 1920 г. не уплачивалась, торговые помещения закрывались и муниципализировались в погашение долга [11, л. 3].

В ведении Верхнеудинского горнарревкома были участки земли и леса, которые отдавались в аренду жителям под огороды и постройки. Приступив к исполнению своих обязанностей горнарревком начал разбивать лесные дачи города на участки для предстоящей заготовки дров. Для того чтобы получить разрешение на аренду земельного участка или леса необходимо было подать заявление в горнарревком. За самовольную порубку леса в городских дачах нарушитель подвергался штрафу: при первом нарушении — 1000 руб., при втором нарушении — 5000 руб., при третьем нарушении — передавался Народному суду [25, с. 3].

В своем докладе о деятельности Городского народно-революционного комитета на собрании Уполномоченных Верхнеудинского городского самоуправления от 25 февраля 1922 г. С. Ф. Городков указал, что расходы горнарревкома составили 131 443 руб. 93 коп. золотом, доходная часть бюджета равнялась 133 546 руб. 93 коп. [13, л. 43]. Исходя из данных цифр можно сделать вывод, что смета городских доходов и расходов была спланирована рационально, доходная часть бюджета преобладала над расходной, соответственно работа Верхнеудинского городского народно-революционного комитета по вопросам финансового планирования дала свои результаты. Несмотря на то, что профицит бюджета составил всего 2103 руб. золотом, в условиях Гражданской войны, разрушенного народного хозяйства и тотальной нехватки денежных средств был сделан первый шаг к восстановлению и стабилизации общественной жизни в городе.

Во второй половине 1921 г. по всей Дальневосточной республике прошли выборы уполномоченных в народное собрание. В связи с этим, деятельность народно-революционных комитетов Дальнего Востока прекращается, и им на смену приходят городские управления.

На основании постановления Прибайкальского областного управления № 43 от 27 января 1922 г., опубликованного в газете «Прибайкальская Правда» № 20 (86) от 29 января 1922 г. было решено в порядке ст. 79 Положения о местных органах управления переименовать Верхнеудинский городской народно-революционный комитет в Верхнеудинское городское управление [12, л. 13].

Одной из основных задач Верхнеудинского городского управления было формирование бюджета, при этом вполне осознавалась необходимость

рационального составления доходно-расходной сметы местного Управления. В данном вопросе Городскому управлению помогала бюджетно-финансовая комиссия областных, уездных и городских управлений. Данная комиссия находилась в ведении правительства Дальневосточной республики, контроль над работой которой осуществляло Министерство финансов. Эта комиссия устанавливала вид, размер налогов и сборов, регламентировала их повышение или понижение, среди которых подоходно-поимущественный и промысловый налоги, дополнительный сбор на патенты по продаже и изготовлению крепких алкогольных напитков, процентный сбор со скота, доход с лесов, сборы с легитимационных билетов (10 коп. золотом в сельской местности, 50 коп. золотом в городах), с вывесок торговых и промышленных предприятий, канцелярский, гербовый и речной сборы, судебные пошлины — и это лишь часть из широкого перечня налогов с населения.

Ознакомившись с делами Горнарревкома, финансовый отдел Верхнеудинского городского управления констатировал крайне тяжелое финансовое положение города. Поэтому первоочередными задачами, над которыми началась активная работа, стали сокращение расходов и увеличение доходов. С этой целью Горуправлением был выработан целый комплекс мер, включавший 3 основных направления: ликвидацию задолженности центральных учреждений перед местными, причем в основу расчетов положен принцип твердого расчета деньгами; сокращение местного административного аппарата; усиление ответственности за несвоевременную оплату или передачу налогов и сборов местным управлениям и центральным учреждениям.

Увеличение доходной части сметы было тем более важным, что собранные налоги и сборы не в полном объеме поступали в бюджет города, часть из них перераспределялась между Областными, Уездными, Волостными, Городскими и Сельскими управлениями. От всей суммы собранного промыслового налога 20% отчислялось в пользу Областных управлений, 30% — в пользу Городских и Сельских управлений, как и сборы с изготовления и продажи крепких напитков, доходы с лесов (по 50%), судебных пошлин (25%), в связи с обязанностью Городских и Сельских управлений содержания камер Народных Судей [14, л. 79-79 об.]. Кроме этого, все также прослеживалась тенденция сокрытия объектов налогообложения от городских властей и неуплата установленных законом сборов.

Поэтому помимо налогов и их размера, установленного бюджетно-финансовой комиссией, Верхнеудинское городское управление согласно протоколу № 72 заседания от 18 августа 1922 г. сочло возможным изменить таксу за проезд по Удинскому мосту до 20 коп. золотом с автомобиля, трехлошадного дорожного экипажа и воза с купеческой кладью; до 5 коп. золотом с телеги с крестьянской кладью, лошади, быка, коровы и до 3 коп. золотом с мелкого скота, идущих на продажу [15, л. 126]. При этом обращает на себя внимание принцип социальной справедливости в системе обложения населения, четко прослеживается имущественный ценз. Как правило, представители бывших эксплуататорских классов, облагались более высоким налогом.

Таблица 1

Доходы г. Верхнеудинска в первой четверти XX в.

Год	1910 г.	1921 г.	1922 г.
Орган городской власти	Городская управа	Городской народно-революционный комитет	Городское управление
Доход (в тыс. руб.)	197 600	133 546	91 491

Доходная часть бюджета города формировалась из оценочного налога с недвижимых имуществ, сборов с торгово-промышленных учреждений (трактиры, постоянные дворы, частные торговые бани, частный водовозный промысел, подводная повинность, привозимое на продажу сено), за регистрацию собак и нотариальных актов, браков, рождений и пр., с публичных зрелищ и увеселений, с земель под усадебными местами, платы за лечение в городской больнице, обучение в школах и др. В целом доходы города по отчетной ведомости 1922 г. равнялись 91 491 руб. золотом [16, л. 5344536].

Согласно ведомости о расходах Верхнеудинского городского управления за 1922 г. основными тратами были: жалование личному составу, канцелярские и хозяйственные нужды, на содержание пожарной команды, городской бани, электрической станции, учебных и просветительных заведений, богадельни, детского дома, городской больницы, анатомического покоя, заразной больницы, на благоустройство города, охрану городских лесов и покосов, а также на празднование 1 мая и пожертвования фронту. В общей сложности эта статья в бюджете города составила 91 238 руб. золотом [17, л. 532–533]. Как видим, городской бюджет 1922 г. отличался небольшим, но профицитом, в количестве 253 руб. золотом.

По сравнению с распределением бюджета, который проводил городской народно-революционный комитет, работа Верхнеудинского городского управления в финансовой сфере оказалась менее результативной. Во-первых, доходы местного управления на конец 1922 г. оказались на 42 055 руб. золотом меньше, чем было получено горнарревкомом согласно отчету С. Ф. Городкова от 25 февраля 1922 г. Во-вторых, разница между доходной и расходной статьями составила всего 253 руб. золотом, что же касается Верхнеудинского городского народно-революционного комитета, то там разница составила гораздо большую сумму — 2103 руб. золотом. Но стоит отметить, что в расходную часть бюджета Верхнеудинского городского управления были включены основные, требующие незамедлительного решения пункты, с чем органы городской власти справились благодаря рациональному распределению имеющихся в их распоряжении средств, без применения различных кредитов и займов.

Для полноценного анализа финансовой политики городских властей, считаю целесообразным обратиться и к дореволюционному прошлому. В 1910 г. доходы г. Верхнеудинска составили 197 600 руб. золотом [22, с. 77]. В отличие от вновь

образованных органов управления, городская управа могла рассчитывать на дополнительные источники денежных средств в городскую казну. Это было закреплено на законодательном уровне, в частности, ст. 55 п. 7 Городового Положения [20, с. 823–829]. Ярким примером реализации этой нормы было ежегодное пожертвование на благотворительные и общепользные дела в размере 300 руб. городским головой А. В. Овсяникиным [1, л. 13]. Как отмечает Н. Б. Свиридова, в основном за весь период деятельности городского общественного управления в финансовых отчетах городских властей расходная часть преобладала над доходной, что было основной проблемой в их работе [21, с. 116]. Городские думы всеми силами старались вывести бюджет из дефицитного состояния. Но, несмотря на предпринимаемые меры, работу городских дум некоторые оценивали отрицательно. Например, в 1884 г. была написана анонимная статья, которую написал один из гласных думы. В статье он справедливо критиковал деятельность городских дум Забайкалья и обращал внимание на то, что доходы города расходуются нерационально. В частности, упрекал «городских мужей» в израсходовании 25% бюджета не на обязательные расходы, такие как благоустройство, образование, санитарное состояние города, а на содержание органов исполнительной власти [23, с. 7], учитывая тот факт, что обязанности гласных исполнялись на безвозмездной основе, и лишь члены городской управы и городской голова получали жалование.

Верхнеудинское городское управление устанавливало размер налогов и сборов, порядок их взимания, регламентировало порядок отпуска денег на разные нужды (например, празднование 1 мая, годовщины Октябрьской революции и пр.).

Верхнеудинское городское управление существовало до конца ноября 1922 г., затем власть передали коммунальному отделу Губревкома [18, л. 7]. На основании приказа Прибайкальского Губревкома за № 3, Верхнеудинское городское управление с 9 ноября 1922 г. было переформировано в Верхнеудинский коммунальный отдел с непосредственным подчинением Губревкому.

3 мая 1923 г. при коммунальном отделе на основании приказа № 38 Н. И. Саловарова (заведующий коммунальным отделом) было решено учредить при коммунальном отделе Губревкома подотдел местных финансов по сбору и учету местных налогов, исполнению местного бюджета с бухгалтерским и налоговым отделениями. Заведующим подотделом был назначен М. И. Литвин [5, л. 163].

Все доходы от аренды, продажи городского имущества, земель, лесов и др. поступали в бюджет города Верхнеудинска. Из справки о доходах коммунального отдела от сдачи в аренду Удинского моста по договору за плату 2 500 руб. золотом сроком с 1 апреля по 15 ноября 1923 г. в кассу коммунального отдела до 1 октября 1923 г. ожидалось поступление в размере 2000 руб. 02 коп. [10, л. 322].

В доход Верхнеудинского коммунального отдела устанавливался сбор с платных зрелищ и увеселений в размере 20% от стоимости билета. Этот сбор взимался и с посетителей трактирных заведений, в которых имелись открытые сцены, с постановками пьес, театрализованных представлений, музыкальных номеров, танцев. В тех случаях, когда билетов для входа не предусматривалось,

сбор в размере 5% взимался с общей суммы счета. Книги билетов и счетов подлежали обязательной регистрации в Верхнеудинском коммунальном отделе. Предприниматели, допустившие посетителей без взимания сбора, уплачивали недополученную сумму в тройном размере [6, л. 307].

Приходная смета города, кроме дохода с имущества и чрезвычайных налогов включала денежные средства, собранные с населения. В частности, подомовой, поземельный, квартирный налоги, сборы с торгово-промышленных предприятий, трактирных заведений, гостиниц и пр., с разносного и развозного торга, с перевозного промысла, с вывесок, реклам и объявлений, с извозного промысла, канцелярский сбор и пр. [7, л. 379–390 об.]. Доход в кассу коммунального отдела от работы финансово-счетного отделения до 15 августа 1923 г. составил 377 510 руб. 50 коп. с учетом получения недоимок по всем видам налогов и сборов за 1921 и 1922 гг., которых насчитывалось на 1923 г. 213 372 руб. 44 коп. [8, л. 41 об.]. Доходы, расходы и прибыль, полученная от предприятий города и поступившая в бюджет, представлены в табл. 2.

Таблица 2

*Прибыль, поступившая в бюджет города
от предприятий (в рублях) [9, л. 10–13]*

Предприятие	Электростанция	Городская баня	Городская скотобойня	Кишечно-моечный завод	Аренда мест на городских базарах
Доход	27 478,25	1 980,64	1 107,00	187,47	15 581,54
Расход	14 273,53	1 687,81	803,72	–	–
Прибыль	13 204,72	292,83	303,28	187,47	15 581,54

Как видно из таблицы 2, самым прибыльным видом получения денежных средств в доход города является аренда мест на городских базарах ввиду того, что Верхнеудинск, в силу своего исторического прошлого, оставался торговым городом даже в условиях Гражданской войны и иностранной интервенции. Следующим предприятием, приносящим значительный доход, была электростанция. В отличие от аренды торговых площадей, содержание электростанции требовало больших затрат. Кроме этого, необходимо было выплачивать заработную плату сотрудникам предприятия и закупать топливо. Городская баня, скотобойня и кишечно-моечный завод давали, по сравнению с электростанцией и арендной платой, совсем небольшую прибыль, но были необходимыми и значимыми социальными предприятиями, в которых нуждались жители Верхнеудинска.

Расходов у коммунального отдела тоже было достаточно много. Расходная смета коммунального отдела при губревкоме на 1923 г. включала в себя: содержание личного состава отдела, канцелярские расходы, хозяйственные расходы, содержание коммунальных зданий, памятников и др., текущий ремонт зданий в городе, расходы по благоустройству населенных пунктов, отопление и освещение предприятий, содержание электрической станции, охрана лесов,

содержание свалок, нечистот, противопожарная охрана, расходы по народному образованию, здравоохранению, содержание городской библиотеки, расходы на капитальный ремонт (60–70% квартирного фонда требовали капитального ремонта) и новое строительство и пр.

За время работы Верхнеудинского городского народно-революционного комитета, Верхнеудинского городского управления ситуация с городским бюджетом постепенно начинала стабилизироваться и, в этих условиях коммунальный отдел должен был продолжать улучшение финансового положения в городе.

Статья выполнена при поддержке гранта на проведение инициативных научных исследований Бурятского государственного университета 2018 г. «Основные направления деятельности Забайкальского областного аппарата в условиях трансграничья (вторая половина XVIII — начало XX вв.)» № 18-09-0502

Литература

1. ГАРБ. Ф.10. Оп.1. Д.991. Л.13.
2. ГАРБ. Ф. Р-15. Оп.1. Д.1. Л.18.
3. Там же. Д.3. Л.1.
4. Там же. Л.7.
5. ГАРБ. Ф. Р-300. Оп.1. Д.3. Л.163.
6. Там же. Д.3а. Л.307.
7. Там же. Л.379-390об.
8. Там же. Д.69. Л.41об.
9. Там же. Л.10-13.
10. Там же. Оп.2. Д.3а. Л.322.
11. ГАРБ. Ф. Р-968. Оп.1. Д.1. Л.3.
12. Там же. Л.13.
13. Там же. Д.2. Л.43.
14. Там же. Д.6. Л.79-79об.
15. Там же. Л.126.
16. Там же. Л.534-536.
17. Там же. Л.532-533.
18. Там же. Д.9. Л.7.
19. Конституция Дальневосточной Республики от 27.04.1921 г. // Собрание узаконений Дальневосточной Республики (СУ ДВР). – 1921. – № 4 (10). – Ст. 151.
20. Городовое положение, высочайше утвержденное 16 июня 1870 г. // Полное собрание законов Российской империи. – Собр. 2. – Т. XIV. – Отд. 1. – СПб., 1874. – С. 823–829.
21. Свиридова Н. Б. Деятельность городского общественного управления в Забайкальской области в последней четверти XIX—начале XX вв.: дис. ... канд. ист. наук / Н. Б. Свиридова. Бурятский государственный университет, Улан-Удэ, 2015. – С. 116.
22. Семенов А. К. Городское самоуправление провинциальных городов России и задачи имперской модернизации в конце XVIII – начале XX вв. / А. К. Семенов. – Липецк: ЛЭГИ, 2005. – С. 77.
23. Городское дело в Забайкалье // Восточное обозрение. – Верхнеудинск. – 1884. – № 45. – С. 7.
24. Дальневосточная республика. – Верхнеудинск, 1920. – № 32. – С. 4.
25. Дальневосточный путь. – Верхнеудинск, 1920. – № 14. – С. 3.

References

1. GARB. F.10. Op.1.D.991. L.13.
2. GARB. F. R-15. Op.1. D.1.L.18.
3. Tam zhe. D.3. L.1.
4. Tam zhe. L.7.
5. GARB. F. R-300. Op.1. D.3.L.163.
6. Tam zhe. D.3a. L.307.
7. Tam zhe. L.379-390ob.
8. Tam zhe. D.69. L.41ob.
9. Tam zhe. L.10-13.
10. Tam zhe. Op.2. D.3a.L.322.
11. GARB. F. R-968. Op.1. D.1.L.3.
12. Tam zhe. L.13.
13. Tam zhe. D.2. L.43.
14. Tam zhe. D.6. L.79-79ob.
15. Tam zhe. L.126.
16. Tam zhe. L.534-536.
17. Tam zhe. L.532-533.
18. Tam zhe. D.9. L.7.
19. Konstituciya Dal'nevostochno jRespubliki ot 27.04.1921 g. // Sobranie uzakonenij Dal'nevostochno jRespubliki (SU DVR). – 1921. – № 4 (10). – St.151.
20. Gorodovoe polozhenie, vysochajshe utverzhdennoe 16 iyunya 1870 g. // Polnoe sobranie zakonov Rossijskoj imperii. – Sobr. 2. – T. XIV. – Otd. 1. – SPb., 1874. – S.823 – 829.
21. Sviridova N. B. Deyatel'nost' gorodskogo obshchestvennogo upravleniya v Zabajkal'skoj oblasti v poslednej chetverti XIX – nachale XX vv.: dis. ... kand. ist. nauk. Buryatskij gosudarstvennyj universitet, Ulan-Ude, 2015. – S.116.
22. Semenov A. K. Gorodskoe samoupravlenie provincial'nyh gorodov Rossii i zadachiimperskoj modernizacii v konce XVIII – nachale XX vv. / A. K. Semenov. – Lipeck: LEHGI, 2005. – S. 77.
23. Gorodskoe delo v Zabajkal'e // Vostochnoe obozrenie. – Verhneudinsk. – 1884. - № 45. – S. 7.
24. Dal'nevostochnaya respublika. – Verhneudinsk, 1920. – № 32. – S. 4.
25. Dal'nevostochnyj put'. – Verhneudinsk, 1920. – № 14. – S. 3.

THE URBAN BUDGET PLANNING
IN VERKHNEUDINSK IN 1920—1923s

Alina A. Krasovskaya
a postgraduated student,
Buryat State University
E-mail: alina.spiridonova.94@mail.ru

In the article based on the materials of the State Archive of the Republic of Buryatia (GARB), devoted to the studied period, an analysis of income and expenditure items of the budget of the city of Verkhneudinsk is carried out. When working with funds FR-15. — “Verkhneudinsky City People’s Revolutionary Committee”, F.-968. — “Verkhneudinsk city administration of Verkhneudinsky district of the Pribaikalsky region”, F.R.-300 — “Revolutionary Committee of the Baikal Province” gives an opportunity to recreate the most complete picture of the planning and distribution of funds necessary for the development of a qualitatively new apparatus of the city government.

Keywords: Far Eastern Republic, Verhneudinsk, city government, urban people's revolutionary committee, communal department, city budget.