



УДК 94(47).08

**ОСНОВНЫЕ СТАТЬИ РАСХОДНОЙ ЧАСТИ БЮДЖЕТОВ
ГОРОДСКОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ УЕЗДНЫХ ГОРОДОВ
ВОРОНЕЖСКОЙ ГУБЕРНИИ В КОНЦЕ XIX – НАЧАЛЕ XX ВВ.**

**THE MAIN EXPENDITURE ITEMS OF THE MUNICIPALITY BUDGET
IN UYEZD (DISTRICT) TOWNS OF VORONEZH PROVINCE
IN THE LATE XIX – EARLY XX CENTURIES**

В.В. Кузнецов, А.В. Перепелицын

V.V. Kuznetzov, A.V. Perepelitzyn

Воронежский государственный педагогический университет, Россия, 394043, г. Воронеж, ул. Ленина, 86

Voronezh State Pedagogic University, 86 Lenina St., Voronezh, 394043, Russia

E-mail: avp64@mail.ru

Ключевые слова: городское самоуправление, городская реформа, городская дума, городская управа, городской бюджет, расходы городских бюджетов.

Key words: city home rule, city reform, city дума (council), city budget, city budget's expenditures.

Аннотация. В работе дана характеристика основных статей расходной части бюджетов городского самоуправления 11 уездных городов Воронежской губернии. На основе архивных и опубликованных материалов определены масштабы и динамика расходования средств, установлены приоритеты бюджетной политики, выявлены результаты и трудности в деятельности городского самоуправления.

Resume. Characteristics of the main items of the city home rules budgets expenditures parts for the Voronezh province 11 uезд's (district's) cities are given. Scales and dynamics of the finance spending, the budget policy primacy, results and difficulties in the city's home rules activities are envisaged on a basis of archives and publications.

В ходе городской реформы 1870 г. в России были созданы органы выборного всесословного самоуправления, обладавшего определенной компетенцией и финансовой самостоятельностью в делах города. В 1892 г. государство внесло некоторые коррективы в положение, регламентировавшее порядок выборов и деятельности городских дум и управ. Результативность практической работы городского самоуправления во многом зависела от величины бюджетов, правильного определения приоритетов в развитии городов и эффективного расходования имеющихся средств.

В данной статье анализируются основные статьи расходов органов городского самоуправления Воронежской области, выделяется общее и особенное в их бюджетной политике. В качестве источников привлекались, главным образом, делопроизводственные материалы, найденные в фондах Государственного архива Воронежской области, и данные Памятных книжек по Воронежской губернии за разные годы.

Основные статьи расходов, которые могли совершать органы городского самоуправления, были определены в Городовых положениях¹. В.А. Нардова называла их первоочередными², П.А. Велихов и П.А. Попов – обязательными, немунципальными расходами³. По закону к ним относилось содержание городского общественного самоуправления, городских общественных зданий, памятников, выплата долгов, воинские издержки, участие в расходах по содержанию чинов городской полиции, наем

¹ Городовое положение от 16 июня 1870 г. Ст. 139 (а–л); Городовое положение 1892 г. Ст. 138 (1–10).

² Нардова В.А. Самодержавие и городские думы в России в конце XIX – начале XX вв. СПб., 1994. С. 59.

³ Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. Общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства. М.–Л., 1928. С. 351–352; Попов П.А. Городское самоуправление Воронежа 1870–1918 гг. Воронеж, 2006. С. 180.



помещения для полицейского управления, предоставление вещественного довольствия для полицейской и пожарной команд, содержание общественных пожарных команд. Содержание образовательных, благотворительных, медицинских учреждений, благоустройство, санитария города – считались расходами, которые большинством исследователей обозначены как необязательные. Однако они также зафиксированы в Городовых положениях как те, которые город должен удовлетворять в обязательном порядке⁴. Оставшиеся средства могли быть направлены городским самоуправлением «на всякие вообще предметы, относящиеся к пользам города и его обывателей и законам непротивные»⁵. Размер тех или иных расходных статей устанавливался городскими думами. Однако губернатор следил за тем, «чтобы назначаемы были необходимые суммы на удовлетворение потребностей, законом обязательно на городские средства отнесенных»⁶.

Подсчет размеров расходных частей бюджетов уездных городов Воронежской губернии за период с 1876 г. по 1914 г. убеждает, что города в зависимости от уровня доходной части бюджетов несли неодинаковые по размеру расходы⁷. Условно по величине расходов города можно разделить на три группы. Наиболее значительные затраты в течение всего периода осуществляли Павловск (в среднем за год, по данным за имеющиеся годы, 88 823,7 руб.), Острогожск (77 688,4 руб.), Богучар (59 294,1 руб.), Новохоперск (53 237,2 руб.), Бобров (42 566,1 руб.). Умеренные расходы выполняли Валуйки (32 790,7 руб.), Задонск (30 235,3 руб.), Коротояк (24 139,2 руб.). Наименьшие траты проводили Бирюч (16 807,5 руб.), Нижнедевицк (15 894,6 руб.), Землянск (15 109,3 руб.). Расходы за 1870-е гг. – 1914 г. выросли во всех городах, но происходило это в течение периода непостоянно, увеличение сумм менялось уменьшением, и наоборот. Тем не менее, в конечном итоге, в 1914 г. бюджетные расходы, совершавшиеся органами городского самоуправления, выросли по отношению к 1876 г. в Павловске в 7,1 раза, Острогожске в 6,1 раза, Богучаре в 7,5 раза, Новохоперске в 3,4 раза, Боброве в 2,5 раза, Валуйках в 4,3 раза, Задонске в 4,7 раза, Коротояке в 4,4 раза, Бирюче в 1,5 раза, Нижнедевицке в 4,2 раза, Землянске в 2,2 раза. Пик расходов приходился на 1914 г. в Валуйках, Задонске, Нижнедевицке, Острогожске, Павловске; на 1912 г. – в Боброве, Землянске, Коротояке; на 1913 г. – в Богучаре, Новохоперске; на 1879 г. – в Бирюче. Минимальные затраты осуществлялись в 1876 г. в Боброве, Богучаре, Землянске, Коротояке, Павловске; в 1885 г. – в Задонске и Острогожске; в 1900 г. – в Бирюче; в 1894 г. – в Валуйках; в 1889 г. – в Нижнедевицке; 1878 г. – в Новохоперске. Имеющиеся данные, показывают, что в начале XX в. финансовые возможности воронежских городов улучшились. Последние три года, по которым имеются данные, 1912 г., 1913 г. и 1914 г., практически для всех городов оказались наиболее успешными с точки зрения величины средств, потраченных на городские нужды.

Рассмотрим теперь, на какие цели и в каких размерах направлялись деньги в конкретных уездных городах.

Около половины, а порой даже больше, городских средств Бирюча тратилось на содержание городского самоуправления, общественный порядок и пожарную безопасность, и только в отдельные годы на первый план выходили иные статьи расхода. Так, в смете 1879 г. 60,4% всех расходов было произведено сверх сметы, и их большая часть оказалась направлена в городской банк для составления городского

⁴ Городовое положение от 16 июня 1870 г. Ст. 139 (г, к, л).

⁵ Городовое положение от 16 июня 1870 г. Ст. 140.

⁶ Городовое положение от 16 июня 1870 г. Ст. 143 (п. 3).

⁷ Государственный архив Воронежской области (ГАВО). Ф. И-21. Оп. 1. Д. 84. Л. 2 об.-3, 6-7, 15 об.-16, 26 об.-27, 30 об.-31, 38-39, 43 об.-44, 48 об.-49, 54 об.-55, 59, 62 об.-63; д. 32, л. 33-67, 354-388, 401-428, 472-486, 530-539, 577-582, 613 об.-616, 751-755, 784-787, 792-797; д. 141, л. 16-19, 47 об., 55-56, 84-87, 104 об.-105, 125 об., 133 об.-134, 140-144, 169 об.-170, 185 об.; Памятная книжка Воронежской губернии на 1891 г. Воронеж, 1891 г. С. 136-137; Памятная книжка Воронежской губернии на 1895 г. Воронеж, 1895. С. 112; Памятная книжка Воронежской губернии на 1896 г. Воронеж, 1896. С. 112; Памятная книжка Воронежской губернии на 1902 г. Воронеж, 1902. С. 104-105; Памятная книжка Воронежской губернии на 1910 г. Воронеж, 1910. С. 110-111; Памятная книжка Воронежской губернии на 1911 г. Воронеж, 1911. С. 116-117; Памятная книжка Воронежской губернии на 1912 г. Воронеж, 1912. С. 112-113; Памятная книжка Воронежской губернии на 1914 г. Воронеж, 1914. С. 112-113; Памятная книжка Воронежской губернии на 1915 г. Воронеж, 1915. С. 110-111; Памятная книжка Воронежской губернии на 1916 г. Воронеж, 1916. С. 26-27.

капитала, а в 1912 г. 45,1% городских средств было использовано для развития медицинской, ветеринарной и санитарной части. Немунципальные расходы имели наибольший удельный вес в бюджете 1894 г. (19,4 %), а наименьший – в 1912 г. (3,2 %). В 1914 г. город прекратил выплату казне пособия на содержание правительственных учреждений и отчисления на уплату налогов. Несмотря на то, что в городе была женская прогимназия, духовное мужское училище, ремесленная школа в слободе Алексеевка, затраты на содержание учебных заведений колебались от 3,5 % до 7,7 % всех расходов, и лишь в 1910 г. – 14,6 %, а в 1913 г. – 11,3 %. На содержании города находились девять богаделен, в которых нашли приют в 1914 г. 126 человек. Общая сумма трат по этой статье составляла 2% – 3% городских средств. Всплеск в 1912 г. расходов на развитие медицинского обслуживания, очевидно, был связан с открытием городской больницы. В остальные годы, кроме 1909 г. и 1914 г., они не превышали 1 %. С 1889 г. в бюджете появилась отдельная статья расходов, связанная с благоустройством города. В разные годы на ремонт мостовых, дорог и гатей, освещение, очистку площадей, новые работы по благоустройству выделялось от 2,1 % до 11,5% всех расходов. С 1908 г. в смете расходов стали учитываться затраты на содержание городского водопровода, составлявшие в разные годы до 2,6 % бюджета.

В Боброве на содержание общественного управления и суда тратилось от 9,8 % бюджета (1912 г.) до 23,6 % (1894 г.), общественный порядок и пожарную безопасность – от 11,1 % (1912 г.) до 29,3 % (1876 г.). Немунципальные расходы (военные издержки, уплата налогов и долгов, содержание правительственных учреждений), как правило, были значительными, составляя от 11,9 % (1913 г.) до 27,8 % (1878 г.): исключение составляли данные за 1889 г., 1894 г., 1900 г., когда эти затраты не превышали 9 %. Наблюдалась тенденция увеличения финансирования сферы образования: если в 1876 г. и 1878 г. на эти цели направлялось соответственно 6,5 % и 5,4 % бюджета, то, начиная с 1900 г. – более 25 %, а в 1913 г. – 40,5 %. На содержании города находились женская и мужская гимназии, ремесленная школа. Однако в 1914 г. пособия учебным заведениям сократились вдвое и в 1914 г. составили 26,2 %. В начале XX в. на общественном призрении находились до ста горожан, размещенных в городской богадельне. Расходы на благотворительные мероприятия составили от 0,1 % бюджета до 5,7 %. Работы по благоустройству города долгое время оплачивались по остаточному принципу. В период с 1876 г. по 1900 г. эти затраты составляли лишь от 0,1 % до 4,7 %, но в начале XX в. положение изменилось к лучшему, и расходы возросли с 8,4 % бюджета (1908 г.) до 17,7 % (1914 г.). В определенные годы (1876 г., 1889 г., 1900 г.) существенной статьёй городских затрат (18,3 % – 20,6 %) являлись «другие расходы», в остальное время на эти различные городские надобности выделялось лишь несколько процентов. В 1914 г. воинские издержки и налоговые поступления в казну увеличились, отчисления на уплату долгов и пособия на содержание правительственных учреждений, наоборот, сократились. Содержание медицинской части обходилось городу в 1,2 % – 2,8 % городских средств. Городская управа делала небольшие отчисления на образование капиталов.

Самоуправление Богучара на свое содержание направляло от 4,8 % бюджета (1913 г.) до 26,5 % (1894 г.), при этом удельный вес данных расходов в структуре бюджета заметно снизился относительно других лет в 1912 г., 1913 г., 1914 г. В эти же три года подобное произошло с финансированием полиции и пожарной части. Оно осуществлялось в размере от 4,5 % бюджета (1913 г.) до 31,5 % (1876 г.), вплоть до 1910 г. не опускаясь ниже 13 %. В Богучаре в течение всего периода на довольно высоком уровне находились расходы на учебную часть (содержание мужской и женской гимназий, ремесленной школы): от 8,8 % бюджета в 1914 г. до 25,8 % в 1900 г. Город с 1908 г. делал регулярные отчисления на образование капиталов: с 22,4 % бюджета они выросли в 1914 г. до 28,1 %. На благоустройство направлялось от 1,1 % бюджета (1876 г.) до 21,4 % (1914 г.). В начале XX в. эта статья расходов стала более значительной, чем раньше. Затраты на благотворительность составляли в разные годы от доли процента бюджета до нескольких процентов. Эти небольшие средства расходовались на различные цели. В 1914 г., к примеру, под призрением города находилось три городские



богадельни с 75 постояльцами, действовало также «Общество взаимного вспомоществования учащимся и учившим».

В Валуйках наиболее заметными статьями расходов являлось содержание городского самоуправления, полицейской и пожарной части (от 22,5 % бюджета в 1914 г. до 57,6 % в 1885 г.). Немунципальные расходы колебались от 4,6 % в 1894 г. до 23,7 % в 1891 г. Интересный факт: на содержании города в 1876 г. находилась общественная полицейская команда, созданная до введения Городового положения 1870 г. Благоустройство города имело слабое финансовое сопровождение на уровне нескольких процентов бюджета в 1876–1894 гг., 1912 г., но в другие годы, по которым имеются данные, расходы на благоустройство были заметно выше: от 12,1 % бюджета (1914 г.) до 23,4 % (1900 г.). Валуйки были одним из немногих уездных городов Воронежской губернии, в котором в начале XX в. появился водопровод и городская скотобойня. Расходы на содержание водопровода варьировались от 10,8 % бюджета в 1908 г. до 19,5 % в 1913 г., но вместе с тем город получал и постоянную прибыль от этих городских предприятий. Наибольшие траты на содержание учебных заведений отмечались в 1912 г. и 1913 г. В 1900 г. в городе была образована женская прогимназия, в 1911 г. – женская гимназия, а в 1912 г. появилась шестиклассная мужская прогимназия. Расходы на общественное призрение в начале XX в. не превышали 1 % городских средств. В городе была открыта богадельня для 29 человек, и к 1914 г. в ней находилось уже 43 постояльца. Небольшие средства (от 0,8 % бюджета до 2,3 %) город выделял на содержание медицинской и ветеринарной служб. С 1908 г. производились регулярные отчисления в несколько сот рублей в городской общественный банк для образования городского капитала с целью получения процентов с него.

Городские средства Задонска тратились, прежде всего, на содержание городского самоуправления, полиции, пожарной части. На эти статьи расходов направлялось, за исключением 1914 г., от одной трети до половины бюджета. В 1885 г. значительные средства (40,8 % бюджета) были предназначены для немунципальных расходов. С этого времени достаточно высокая доля в бюджете этой статьи расходов поддерживалась, в первую очередь, за счет воинских издержек (расквартирование воинского контингента в городе). На содержании города находились два приходских училища и женская прогимназия. Расходы на учебную часть колебались от 12,7 % бюджета в 1885 г. до 42,5 % в 1914 г. По несколько сотен рублей в год обычно тратилось на общественное призрение. В городских богадельнях в начале XX в. нашли приют 28 человек. В расходы на благотворительность записывались единовременные выплаты земской больнице. В отчете управы 1879 г. указаны расходы по найму караульного спасателя на пляже на реке Дон. Лишь чуть большими были пособия медицинской службе (от 0,6 % бюджета в 1885 г. до 4,8 % в 1910 г.). В смете 1876 г. оказались детально расписанными «другие расходы», правда, без указания сумм. Так, были выделены деньги на содержание городского сада, пробирной палатки, покупку дома для городских учреждений, на пособие губернскому по городским делам присутствию. На благоустройство города направлялось от 1,4 % бюджета (1885 г.) до 6,8 % (1908 г.), а значительно больше лишь в 1912 г. (14,0 %) и в 1913 г. (18,0 %). В смету было включено содержание городского сада, где часто проходили народные гулянья, благотворительные мероприятия и другие празднества; с 1913 г. появились незначительные расходы на железную дорогу.

Стабильно высокими были расходы Землянска на содержание общественного управления и сиротского суда, полиции и пожарной части. На эти цели тратилось от 41,1 % дохода (1913 г.) до 59,7 % (1876 г.). Основными мерами по благоустройству города были его освещение, ремонт мостов, дорог, гатей, очистка площадей, улиц, ретирад в городских зданиях. Эта статья никогда не являлась приоритетной: в 1885 г. она составляла лишь 0,5 % бюджета, в 1889 г. – 1,5 %, в остальные годы – от 3,8 % (1894 г.) до 9,6 % (1914 г.). Более существенные суммы выделялись на немунципальные расходы: от 6,3 % бюджета в 1885 г. до 21,7 % в 1909 г. (исключение составил 1876 г. – 0,5 %). Землянск являлся единственным уездным городом Воронежской губернии, в котором не было средних учебных заведений (гимназий и прогимназий). На содержании города находились церковно-приходские школы, женская школа, народное

училище. Расходы на учебную часть с течением времени, в целом, росли и колебались от 8,0 % бюджета (1879 г.) до 18,4 % (1900 г.). В городе была одна богадельня, где нашли приют в 1914 г. 12 человек. Общие затраты на благотворительность составляли от 2,6 % городских средств (1876 г.) до 15,4 % (1913 г.). На развитие медицинского обслуживания в городе и материальную поддержку врачебного персонала выделялось менее одного процента бюджета. С 1908 г. в сметах стали фиксироваться расходы на содержание городской скотобойни, не превышавшие 1,7 % городских средств.

В Коротояке на содержание городского управления и суда, полиции и пожарной части расходовалось от 17,8 % бюджета (1912 г.) до 72,0 % (1894 г.). Причем, с начала XX в. удельный вес этих статей, в целом, стал меньшим, чем в предшествующий период. В структуре расходов на немунципальные нужды (от 4,6 % бюджета в 1912 г. до 37,6 % в 1879 г.) существенную роль играли воинские издержки, а в 1908–1910 гг. – выплаты по долгам. Последнее обстоятельство объяснялось тем, что в 1900 г. город сделал заем на сумму 7031,7 руб., которую он сумел погасить к 1912 г. На благоустройство города существенные средства (20,6 % бюджета) выделялись лишь в 1908 г., в остальные годы финансирование или не предусматривалось, или варьировалось от 0,5 % бюджета до 8,7 %. С 1912 г. по 1914 г. приоритетной статьёй расхода (свыше 50 % городских средств) стало содержание учебных заведений, ранее на учебную часть тратилось от 0,5 % (1876 г.) до 8,7 % (1910 г.). Дело в том, что в 1911 г. в городе появились женская гимназия и два реальных училища. Город содержал одну богадельню, в которой к 1914 г. нашли приют 28 человек. Расходы на благотворительные меры колебались от 0,7 % до 4,2 %. Выплаты казне были регулярными, и только в 1914 г., как и большинство уездных городов Воронежской губернии, Коротояк не выполнил свои обязательства по этой расходной статье. Затраты на содержание медицинской, ветеринарной и санитарной служб в Коротояке были маленькими и составляли до одного процента городских средств. В 1908 г. в смете указана небольшая сумма на устройство канализации, с этого же года стали фигурировать незначительные расходы на железную дорогу.

Общественное управление Нижнедевица в разные годы приоритетными считало различные статьи расходов. В 1876 г. и 1885 г. соответственно 34,6 % и 28,0 % городских средств пришлось на единовременные расходы, главным образом, на проведение строительных работ; в 1879 г. и 1889 г. соответственно 24,4 % и 37,5 % на общественный порядок и пожарную безопасность; в 1885 г. и 1909 г. соответственно 29,9 % и 36,4 % на немунципальные расходы, прежде всего, на воинские издержки и уплату долгов; в 1894 г. и 1900 г. соответственно 19,1 % и 20,6 % на содержание городского самоуправления; в 1908 г. – 19,6 % на содержание городских имуществ, памятников; в 1910–1914 гг. – от 34,5 % до 48,0 % на учебную часть, в том числе на содержание женской прогимназии. Траты на медицинские учреждения и врачебный персонал не превышали 0,4 % бюджета, а на благотворительные мероприятия в разные годы колебались от 0,9 % до 4,8 %.

В 1876 г. и 1878 г. городское самоуправление Новохоперска самые большие суммы тратило на содержание местной полиции и пожарной части, в 1885 г. и 1894 г. – общественного самоуправления, в 1900 г. – учебных заведений. Однако с 1908 г. основными стали немунципальные расходы. Причем в 1908–1912 гг. в их структуре преобладали отчисления на уплату налогов и долгов города, а в 1913–1914 гг. – издержки, связанные с постоянной повинностью. В Городовых положениях в обязанность города вменялось «содержание общественных пожарных команд, существовавших до введения его в действие, или же учреждаемых, на определений городских дум, с надлежащего разрешения, взамен или для усиления полицейских пожарных команд»⁸. Это было дополнительным бременем для города, однако, в сметах городской управы Новохоперска подобные траты не были зафиксированы. Городское самоуправление предоставляло определенные социальные гарантии данной категории служащих. В частности, они могли пользоваться медицинскими услугами городской больницы, получали «квартирные» деньги на содержание своих квартир. Если с 1876 г. по 1889 г. содержание тюрьмы, а именно отопление и освещение тюремного замка,

⁸ Городовое положение от 16 июня 1870 г. Ст. 139 (й).



были регулярной, хотя и небольшой, статьей расхода, то в дальнейшем в отчетах она не упоминается. Возможно, эти затраты фиксировались в графе «другие расходы», которые в документах не расшифровывались. Расходы по содержанию полиции, пожарной части, городского управления с 1908 г. заметно сократились. Так, если в период с 1876 г. по 1900 г. содержание городского управления составляло от 12,1 % до 29,0 % бюджета, полиции и пожарной части – от 13,2 % до 35,1 %, то с 1908 г. по 1914 г. соответственно от 8,1 % до 14,8 % и от 9,5 % до 15,7 %. Город должен был заботиться о принадлежавших ему зданиях и предприятиях. В частности, в сметах указаны расходы на содержание здания присутственных мест, в котором располагалась канцелярия управы, думы, проходили собрания последней, помещения полиции и пожарной части. На эти цели тратилось от 2,5 % городских средств (1885 г.) до 25,8 % (1914 г.). На учебную часть расходовалось от 8,4 % бюджета (1889 г.) до 31,3 % (1900 г.). В Новохоперске работали мужская и женская гимназии. В городе находилась богадельня, в которой к 1914 г. проживало 32 человека, но сумма расходов на общественное призрение была небольшой и варьировалась от 0,1 % бюджета до 0,3 %. Медицинская часть получала от 1,7 % бюджета до 5,8 %, средства направлялись, в первую очередь, на выдачу жалования городскому врачу, оспопрививателю, а также «квартирных» акушерке. Основное внимание в благоустройстве города (от 0,7 % бюджета до 5,8 %) уделялось его освещению и содержанию мостов, бульваров, общественных колодцев и дорог. Санитарные меры, как правило, заключались в очистке площади и главных улиц города от нечистот. Мелочные, другие и единовременные расходы в сметах часто не расшифровывались. Но из имеющихся данных можно сделать вывод, что они носили случайный характер и тратились на статьи текущих расходов. Так, в 1876 г. большая часть единовременных расходов была использована на ремонт дорог, мостов, содержание общественных зданий и полиции.

На рассмотрении расходов Острогожска следует остановиться более подробно, поскольку этот город имел один из самых крупных бюджетов среди уездных городов Воронежской губернии, к тому же в отношении его мы располагаем данными по самому большому числу лет. В сметах Острогожской городской управы в разные годы устанавливались неодинаковые приоритеты финансирования. В 1872 г. (начало работы выборного городского самоуправления) на первом плане стояли «единовременные расходы» и «расходы сверх росписи» (72,1 % бюджета). Большая часть этих средств была отослана в правление Острогожского общественного банка для составления городского капитала. В 1874 г. данные статьи получили 30,7 % бюджета, а приоритет отдавался содержанию самоуправления и обеспечению безопасности (39,7 %). Указанные расходы продолжали доминировать среди остальных статей соответственно: в 1876 г. (37,8 % бюджета и 32,7 %), в 1877 г. (39,3 % и 34,2 %). Более 15 тыс. руб. в 1877 г. было выделено сверх росписи на покрытие расходов, вызванных русско-турецкой войной 1877–1878 гг. Эти деньги были потрачены на устройство лазарета для нижних воинских чинов 150 запасного батальона, местной команды и других воинских чинов, на пособия семьям лиц, призванных на военную службу. С этой войной было также связано то, что в 1878 г. значительно увеличились воинские издержки (более 9 тыс. руб.) в структуре немунципальных расходов (27,0 % бюджета). Финансирование общественного управления, полиции, пожарной части в 1878 г. – 1900 г. осуществлялось на уровне 35,0 % бюджета – 42,5 % (1894 г.). В дальнейшем удельный вес этих статей в бюджете понизился (от 12,6 % в 1914 г. до 32,9 % в 1909 г.). Немунципальные расходы стали заметной статьей бюджета, начиная с 1878 г. (их наименьший удельный вес пришелся на 1908 г. – 10,5 % городских средств). В их структуре в 1914 г. преобладали отчисления на уплату долгов по городским займам, а также воинские издержки (и то, и другое увеличилось почти в четыре раза по сравнению с 1913 г.). Расходы по содержанию учебных заведений были минимальными в 1872 г. (3,4 % бюджета), а максимальными в 1913 г. – 49,2 %. На содержании города находились женская и мужская гимназии, приходское училище, ремесленная школа в селе Ольховатка. Расходы на учебную часть имели тенденцию к росту, но в 1914 г. оно было урезано почти наполовину по отношению к предыдущему году.



Острогожская городская управа ежегодно отсылала единовременные пособия Воронежской управе на содержание в губернском центре пробирной палатки. Основные расходы по ее содержанию брал на себя Воронеж, а остальные города Воронежской губернии, в которых осуществляли деятельность ювелиры, должны были оказывать содействие в единовременных выплатах⁹. В Воронеже, по сообщению пробирера Воронежского пробирного учреждения за 1875 г., работало семнадцать ювелиров, в Острогожске – пять, в Задонске – три и в Богучаре – один¹⁰. Стоит отметить, что Острогожск выплачивал это пособие регулярно.

В 1909 г. в городе появилась скотобойня, и было разработано обязательное постановление «О порядке устройства и содержания бойни в Острогожске и о продаже привозимого в город мяса». Скот осматривался ветеринарным врачом до и после убоя, мясо клеймили, мясные отбросы не вывозились за пределы скотобойни, а закапывались там же в определенном месте. Плата за убой скота на городской скотобойне устанавливалась думой. Появление скотобойни, где соблюдались все необходимые санитарные меры, повысило качество мясных продуктов и препятствовало развитию болезней¹¹. Общественность Острогожска поддержала данную инициативу городской думы, и еще до ее реализации, в местной газете «Острогожский листок» за 1 июля 1909 г. было опубликовано следующее сообщение: «Может быть, по этому поводу когда-нибудь и состоится определенное постановление думы – мы не знаем, но смеем думать, что отцы города взялись за бойни не на шутку, и в недалеком будущем горожане станут покупать прекрасное, здоровое и дешевое мясо. Приветствуем благое начинание городской думы. Будем надеяться, что в скором времени обыватели Острогожска избавятся, наконец, от обдирания их карманов мясниками-кулаками¹². Наиболее весомые расходы по ее содержанию были сделаны в 1909 г. (5,9 % бюджета), в последующие годы они сокращались и в 1914 г. составили 0,5 %.

Кроме скотобойни в городе функционировали водопровод, трамвай и телефонная связь. Расходы на водопровод и трамвай в смете появились с 1912 г., выросли в следующем году, в 1914 г. составили соответственно 20,7 % и 23,5 % городских средств. За городской счет были устроены телефоны в казарме стражников, в квартире городского врача, в управлении воинского начальника и в квартире городского головы. Предполагалось, что эти расходы окупятся абонентной платой за пользование ими¹³.

Некоторые уездные города брали на себя обязательство выплачивать пенсион отдельным лицам. Его размер, как правило, был небольшим. Так, в сметах Острогожской управы в 1870-х гг. указана выплата пенсион вдове титулярного советника Сосиной в размере 28 руб.

Расходы на благоустройство города с 1872 г. по 1900 г. не превышали 4,1 % бюджета (1878 г.), в дальнейшем они стали более значительными и колебались от 6,5 % бюджета (1912 г.) до 13,5 % (1909 г.). Городские власти главное внимание уделяли очистке базарных площадей и улиц от нечистот, освещению города и строительству новых объектов. В 1905 г. Острогожская дума постановила планомерно мостить улицы, постепенно переходя от центра к окраине города. Такое решение было обусловлено нехваткой средств для того, чтобы сразу привести в полный порядок все кварталы города. Освещены были только общественный сад и главные улицы Острогожска – Воронежская, Харьковская, Бригадирская, Дворянская и Бородкинская, на остальных улицах керосиновые фонари отсутствовали. Это вызывало у горожан справедливые нарекания на деятельность городского самоуправления¹⁴.

На содержании города находились пятнадцать богаделен, где нашли приют 126 человек. Одна из богаделен была образована 4 апреля 1872 г. в честь спасения жизни императора Александра II во время покушения на него 4 апреля 1866 г. Кроме того, в городе функционировал Владимирский приют, в котором на полном содержании

⁹ ГАВО. Ф. И-21. Оп. 1. Д. 33. Л. 3.

¹⁰ ГАВО. Ф. И-21. Оп. 1. Д. 33. Л. 7.

¹¹ Острогожский листок от 20.07.1910. № 29. С. 1.

¹² Острогожский листок от 01.07.1909. № 27. С. 2.

¹³ Острогожский листок от 12.08.1910. № 31. С. 1–2.

¹⁴ Острогожский листок от 03.07.1910. № 21. С. 1–2.



находились 21 девочка, а 24 – оказывалась денежная помощь. Городское самоуправление выплачивало по ходатайству родителей или учебных заведений (Общество вспомоществования учащимся при мужской, женской гимназии, уездном училище) стипендии нуждающимся учащимся. Так, в местной газете отмечалось, что заслушав прошения И.Н. Кривцова и И.Ю. Зуок о предоставлении городской стипендии дочери первого, сыну и дочери второй, городская дума, «принимая во внимание, что стипендий при двух местных гимназиях имеется четыре, по две в каждой, и что просители по своей бедности заслуживают их, постановила предоставить им таковые на 1910–1911 учебный год»¹⁵. 19 ноября 1880 г. было открыто Общество пособия бедным города Острогожска, на содержании которого находилось медицинское учреждение для хронических больных, богадельня для престарелых женщин.

В 1883 г. местное земство купило для городской больницы дом. Ранее оно брало на себя расходы по найму для этих целей квартиры. В 1890 г. при городской больнице был открыт на собранные по подписке средства приют для психических больных, названный «Тевяшовским». Городское самоуправление выплачивало жалованья городскому врачу, оспопрививателю, «квартирные» акушерке. Причем оно периодически увеличивало размер жалованья городского врача, так как его обязанности все время расширялись. В местной газете 30 декабря 1910 г. было напечатано следующее сообщение: «Ввиду увеличения количества амбулаторных больных в городской Ольгинской амбулатории и необходимости для городского врача посещать на дому несостоятельных больных, а также в виде того, что на городском враче лежат обязанности санитарного врача по городу и школьного врача в трех приходских и двух церковно-приходских школах, дума постановила: назначить городскому врачу А.В. Аристову дополнительное вознаграждение за его труд в размере 150 руб. в год»¹⁶. Общие расходы на медицинское обслуживание варьировались от 0,4 % бюджета в 1872 г. до 4,1 % в 1900 г.

В Павловске до начала XX в. значительные ресурсы выделялись на содержание общественного самоуправления и обеспечение безопасности (полиция, пожарная часть): от 29,2 % бюджета (1879 г.) до 52,6 % (1876 г.), в дальнейшем удельный вес этих статей стал сокращаться с 25,8 % в 1900 г. до 15,5 % в 1913 г. Немунципальные расходы колебались от 1,5 % (1894 г.) до 42,9 % (1880 г.). В их структуре преобладали воинские издержки (наибольшая сумма истрачена в 1913 г.), уплата долгов (самые крупные выплаты пришлось на 1912 г.) и налогов (больше всего было внесено в 1913 г.). В 1914 г. Павловск, как и большинство уездных городов Воронежской губернии, перестал выплачивать пособия по содержанию правительственных учреждений. На благоустройство города выделялось от 0,7 % (1879 г.) до 6,3 % (1894 г.), а в абсолютных цифрах самая большая сумма (7644,1 руб.) была истрачена в 1914 г. С течением времени, в целом, увеличивались расходы на учебную часть: если в 1876 г. они составляли 13,5% городских средств, то в 1914 г. – 27,3 %. На содержании города находились реальное училище, женская гимназия, духовное училище низшего разряда. В Павловске в 1914 г. было шесть богаделен, в которых находилось 86 постояльцев. На благотворительные мероприятия выделялось до 3 % бюджета. Отчисления на развитие медицинского обслуживания не превышали 5,2 % бюджета (1900 г.). Кроме выплаты жалований медицинскому персоналу, городское управление выдавало единовременные пособия земской больнице. С 1908 г. стали выделяться средства на работу железной дороги и трамвая, которые в 1913–1914 гг. составили 14,6 % – 15,3 % бюджета.

В целом, проанализировав сметы расходной части бюджетов уездных городов Воронежской губернии, можно сделать вывод о том, что органы выборного самоуправления уездных городов Воронежской губернии в течение изучаемого периода значительные средства, как правило, выделяли на содержание общественного управления, полиции, пожарной части. В определенные годы по тем или иным причинам, возрастал удельный вес других статей бюджета. Так, немунципальные расходы увеличивались обычно в результате роста отчислений на уплату долгов, образованных от займов городов, а также воинских издержек.

Содержание городских имуществ было менее затратной статьёй бюджетов. Так, в Бирюче эти расходы составляли 1,4 % – 17,7 % бюджета, Боброве 1,3 % – 9,1 %, Богучаре

¹⁵ Острогожский листок от 04.11.1910. № 43. С. 2.

¹⁶ Острогожский листок от 30.12.1910. № 51–52. С. 2.



0,4 % – 6,5 %, Валуйках 1,3 % – 22,7 %, Задонске 0,5 % – 7,1 %, Землянске 2,0 % – 17,1 %, Коротояке 1,5 % – 11,6 %, Нижнедевицке 1,5 % – 19,6 %, Новохоперске 2,5 % – 25,8 %, Острогожске 0,6 % – 21,9 %, Павловске 1,3 % – 9,5 %. В обязанность городов входило содержание присутственных мест, помещений полицейской и пожарной команд, а также занимаемых учебными заведениями, сиротским судом, мещанским обществом. Крупных городских предприятий типа городского водопровода, железной дороги и трамвая, скотобойни, канализации в некоторых городах либо вообще не было (в Боброве, Богучаре, Нижнедевицке, Новохоперске), либо город имел одно или два таких предприятий. Так, в Бирюче осуществлялись затраты на работу водопровода, в Задонске – железной дороги, трамвая, в Землянске – скотобойни, в Валуйках – водопровода и скотобойни, в Коротояке – канализации, железной дороги, трамвая, в Павловске – водопровода, железной дороги, трамвая, в Острогожске – скотобойни, водопровода, железной дороги и трамвая.

Расходы на благоустройство в большинстве уездных городов Воронежской губернии в начале XX в. увеличились, однако, их явно не хватало для решения всех проблем в этой сфере городского хозяйства. Горожане жаловались на отсутствие освещения на периферийных улицах города, антисанитарию в нем и другие проблемы. В Бирюче на благоустройство города тратилось в разные годы от 2,1 % до 11,5 % бюджета, Боброве – от 0,1 % до 17,7 %, Богучаре – от 1,1 % до 21,4 %, Валуйках – от 0,6 % до 23,4 %, Задонске – от 1,4 % до 18,0 %, Землянске – от 0,4 % до 10,5 %, Коротояке – от 0,5 % до 20,6 %, Нижнедевицке – от 1,7 % до 7,1 %, Новохоперске – от 0,7 % до 5,1 %, Острогожске – от 0,7 % до 13,5 %, Павловске – от 0,7 % до 6,3 %. В отдельные годы в некоторых городах на эти цели средства вообще не выделялись.

Из социальных расходов наиболее приоритетными были расходы по содержанию учебных заведений. В десяти уездных центрах работали одно или два средних учебных заведений, таковые отсутствовали только в Землянске. Город брал на себя обязательства по найму квартир для них учителей и выплате жалования учителям. В Богучаре, Валуйках, Задонске, Землянске, Нижнедевицке, Новохоперске на содержание города находились одна – три богадельни, в Бирюче, Острогожске и Павловске свыше пяти. Расходы на медицинскую и ветеринарную часть были небольшими, ограничивались выплатой жалования городскому врачу, оспопрививателю, «квартирных» акушерке, нерегулярными субсидиями земской больнице.

Таким образом, эффективность работы выборного всесословного городского самоуправления зависела, в первую очередь, от результативности в решении разнообразных задач развития своих городов. Материальную основу деятельности дум и управ составляли городские бюджеты, величина которых определялась уровнем социально-экономического развития городов. Ограниченные размеры доходной части бюджетов городского самоуправления требовали грамотного и ответственного расходования собранных средств. Самые крупные среднегодовые расходы в период с 1872 г. по 1914 г. осуществляли Павловск и Острогожск, следом за ними следовали Богучар, Новохоперск, Бобров; умеренные затраты выполняли Валуйки, Задонск, Коротояк; низким уровнем расходов отличались Бирюч, Нижнедевицк и Землянск. С течением времени бюджетные расходы имели тенденцию к увеличению. Так, в 1914 г. они выросли относительно 1876 г. по разным городам в 1,5–7,5 раза, что свидетельствовало о постепенном улучшении финансовых возможностей органов городского самоуправления. Основными расходными статьями городского самоуправления всех уездных городов были затраты на содержание общественного управления, полиции, пожарной части, расходы социального характера (содержание учебных, благотворительных, медицинских учреждений, выплата пенсий), немунципальные и случайные расходы, не направленные непосредственно на развитие городского хозяйства, а совершаемые по необходимости. Среди расходов преобладали затраты на содержание общественного управления, полицейской и пожарной команд, а в предвоенные, военные и послевоенные годы – воинские издержки, выплаты долгов по займам. Приоритетной статьёй социальных расходов являлась сфера образования, а именно, содержание учебных заведений. Небольшая доля расходов направлялась на нужды благотворительности, развитие медицинского и ветеринарного обслуживания. Очень важной статьёй для развития городов являлись затраты на благоустройство (освещение, ремонт, строительство, санитарные мероприятия и т.д.). К сожалению, органы самоуправления смогли выделять



на эти цели не столь значительные суммы, как того требовалось. Для всех сфер городского хозяйства самой острой проблемой была нехватка денежных средств, которая затрудняла, а подчас и вовсе не позволяла органам городского самоуправления выполнить в полном объеме обязательства, как перед государством, так и перед городским населением. Тем не менее, несмотря на все трудности, деятельность выборного всеобщего городского самоуправления благоприятно влияла на социально-экономическое развитие уездных городов.