

## Финансы городских самоуправлений Дальнего Востока в последней четверти XIX – начале XX в.

Георгий Яковлевич Тригуб  
Владивостокский государственный университет, Владивосток, Россия, [Georgiy.Trigub@vvsu.ru](mailto:Georgiy.Trigub@vvsu.ru)

**Аннотация.** В статье рассматривается финансовое положение городских самоуправлений Дальнего Востока в последней четверти XIX – начале XX в. Анализируются финансово-правовые основы и бюджетные ведомости городского общественного управления. Автор приходит к выводу, что в исследуемый период города переживали хронический финансовый кризис, основной причиной которого было несовершенство нормативно-правовой и налоговой базы местного самоуправления. Проблема усугублялась неготовностью государственных властей осуществлять действенные меры для улучшения финансово-хозяйственного положения городов.

**Ключевые слова:** *Дальний Восток России, местное самоуправление, городское самоуправление, муниципальные финансы, городское хозяйство*

**Для цитирования:** Тригуб Г.Я. Финансы городских самоуправлений Дальнего Востока в последней четверти XIX – начале XX в. // Ойкумена. Регионоведческие исследования. 2022. № 4. С. 73–83. <https://doi.org/10.24866/1998-6785/2022-4/73-83>

Original article  
<https://doi.org/10.24866/1998-6785/2022-4/73-83>

## Finances of the city governments of the Far East in the Last Quarter of the XIX and Early XX Centuries

Georgiy Ya. Trigub  
Vladivostok State University, Vladivostok, Russia, [Georgiy.Trigub@vvsu.ru](mailto:Georgiy.Trigub@vvsu.ru)

**Abstract.** The article examines the financial situation of the city governments of the Far East in the last quarter of the XIX and early XX centuries. The financial and legal bases and budgetary statements of the city public administration are analyzed. The author comes to the conclusion that during the period under study, cities are experiencing a chronic financial crisis, the main cause of which was the imperfection of the legal and tax base of local self-government. The problem was aggravated by the unwillingness of the state authorities to implement effective measures to improve the financial and economic situation of cities.

**Key words:** *Russian Far East, local self-government, urban self-government, municipal finance, urban economy*

**For citation:** Trigub G.Ya. Finances of the city governments of the Far East in the Last Quarter of the XIX and Early XX Centuries // Ojkumena. Regional researches. 2022. No. 4. P. 73–83. <https://doi.org/10.24866/1998-6785/2022-4/73-83>

Предметом исследования является финансовое положение дальневосточных городов, в которых в последней четверти XIX – начале XX в. действовало Городовое положение. Местное самоуправление на основании Городового положения 1870 г. было сформировано во Владивостоке, Николаевске-на-Амуре, Благовещенске, Чите, Верхнеудинске, Троицкосавске, Нерчинске, Селенгинске, Баргузине и Акше. После городской реформы 1892 г. перечень дальневосточных городов, в которых было создано самоуправление, пополнили Хабаровск, Никольск-Уссурийский и Зея-Пристань.

Источниковую базу исследования составили, во-первых, отчётные документы местной администрации, доходно-расходные сметы, постановления и иные документы городских самоуправлений; во-вторых, сведения, опубликованные современниками; в-третьих, данные из работ современных исследователей. Частично эти источники уже были использованы при написании коллективной монографии, в которой отдельная глава посвящена финансово-экономическим проблемам функционирования городского самоуправления на Дальнем Востоке России во второй половине XIX – начале XX в. [25, с. 106–129]. Также автором ранее была опубликована статья [27], в которой было уделено внимание изысканию городскими самоуправлениями новых источников финансирования своей деятельности. Постепенное накопление в ходе дальнейшей научной работы дополнительных сведений о бюджетах Владивостока, Хабаровска, Николаевска-на-Амуре и ряда Забайкальских городов позволило вернуться к изучению финансового положения городских самоуправлений дальневосточного региона уже вне контекста иных исследовательских задач.

Компетенция городского самоуправления включала следующие финансовые полномочия: установление, увеличение и уменьшение городских

сборов и налогов; предоставление льгот по сборам; определение и утверждение городских расходов; установление общих правил заведования городским имуществом и сооружениями; принятие пожертвований в пользу города [19, с. 828; 20, с. 441–442].

Финансовое состояние города определялось его бюджетом, структура которого включала доходную и расходную части. Смета доходов и расходов составлялась городской управой, рассматривалась и утверждалась городской думой, а затем – губернатором. Городовое положение 1870 г. предоставило общественным управлениям ограниченную налоговую базу: оценочный сбор с недвижимых имуществ (10 % от доходности либо 1 % от ценности имущества), сборы с документов на право торговли и промыслов (10 – 15 % от их казённой цены), с трактирных заведений, постоянных дворов и съестных лавок. Городские управления могли также ходатайствовать о взимании сборов с извозного и перевозного промыслов, с собак, лошадей и экипажей, содержащихся частными лицами. В пользу городов поступали разного рода пошлинные сборы: актовый, за клеймение и употребление мер и весов, с аукционных продаж, а также (с утверждения министра внутренних дел) за стоянку судов, проход и проезд по городским сооружениям. Устанавливать самостоятельно новые налоги в пользу города, не предусмотренные Городовым положением, общественное управление было не вправе [19, с. 835–837]. Введение Городового положения 1892 г. не привело к каким-либо существенным изменениям в источниках городских доходов [20, с. 452–454].

Важнейшее место в городских доходах занимали оценочный сбор с недвижимого имущества, поступления от муниципальной собственности, а также сборы с купеческих и промысловых свидетельств и билетов на торговые и промышленные заведения. На эти доходные статьи суммарно приходилось, например, в 1896 г. в бюджете Владивостока 75 %, Хабаровска – 97,6 %, Николаевска-на-Амуре – 92,6 % (РГИА ДВ. Ф. 1. Оп. 4. Д. 1107. Л. 37–45, 62–63а, 83–96, 132–145, 215–243, 399–410)<sup>1</sup>. Совокупный доход по этим статьям составлял в Акше в 1894 г. – 50,9 % и в 1904 г. – 81,1 %, в Баргузине – 65,1 % и 71,8 % соответственно, в Селенгинске – 31,4 % и 89,6 %, в Троицкосавске – 51,9 % и 61,5 % [5; 15, с. 62–63]. В Никольске-Уссурийском в 1899 г. только арендные платежи за земельные участки приносили половину доходной части местного бюджета [6, с. 4]. В Чите удельный вес бюджетных поступлений от муниципальной собственности, обложения недвижимых имуществ, торговой и промысловой деятельности составлял 49,6 % в 1904 г. и около 58 % в 1907 г. [13, с. 159–160; 15, с. 62–63].

По данным Л. А. Велихова, городские общественные управления, как правило, чрезмерно занижали стоимость недвижимого имущества при взимании оценочного сбора [1, с. 407–409]. Причина не только в стремлении большинства гласных, являвшихся домовладельцами, уменьшить свои выплаты в ущерб городским финансам. Повышение городским самоуправлением оценочного сбора было мерой неоднозначной и весьма противоречивой. Во-первых, прямой налог, взимаемый с домовладельцев, формально оборачивался косвенным сбором с арендаторов жилья. Во-вторых, для домовладельцев, не имевших квартирантов, уплата оценочного сбора из собственного кармана была чувствительным расходом, тем более что аналогичный сбор взимался ещё и в государственную казну. А закон от 1910 г. о государственном обложении городских недвижимостей привёл фактически к троекратному росту сумм, собираемых с домовладельцев в пользу государства.

Значительный рост доходов наблюдался в крупных городах региона. Так, за период с 1890 г. по 1910 г. в Благовещенске доходы увеличились с 105 296 до 1 058 364 рублей, в Хабаровске – с 35 960 до 405 000 рублей, во Владивостоке – с 138 501 до 1 175 683 рублей [17, с. 293–294]. В Чите доходы выросли с 34 090 рублей в 1886 г. до 349 653 рублей в 1910 г. Иную динамику демонстрируют доходы уездных и окружных городов Забайкалья. За тот же период доходы Верхнеудинска увеличились с 53 094 до 170 072 рублей, Троицкосавска – с 55 405 до 149 312 рублей, Нерчинска – с 28 015 до 79 305 рублей, Селенгинска – с 5 559 до 9 153 рублей, Баргузина – с 2 984 до 4 144 рублей и Акши – с 1 486 до 2 004 рублей [16, с. 288]. С одной стороны, это является сви-

<sup>1</sup> РГИА ДВ – Российский государственный архив Дальнего Востока.

детельством хозяйственной отсталости указанных городов. С другой – объясняется несовершенством системы обложения и сбора, что военный губернатор Забайкальской области Я. Ф. Барабаш констатировал ещё в отчёте за 1886 г. (ГАЗК. Ф. 1. Оп. 1(о). Д. 2273. Л. 14)<sup>2</sup>.

Полученные доходы городских общественных управления могли расходоваться в пределах компетенции. Расходы подразделялись законом на обязательные и необязательные. В соответствии с Городовым положением 1870 г. к первым относились: содержание городского самоуправления, общественных зданий и памятников; уплата городских займов; выдача пособий на содержание учебных, благотворительных и иных общепользовательных заведений, а также пособий государственному казначейству; издержки по отправлению воинского постою и других воинских потребностей; отопление и освещение тюрем; содержание полиции и пожарных команд; содержание городских улиц, площадей, дорог, бечевников, мостов, тротуаров, переправ, бульваров, садов, каналов, водопроводов, сточных труб, прудов, канав, протоков и гатей, а также городское освещение [19, с. 837–838]. Городовое положение 1892 г. дополнило этот перечень выдачей пенсий и пособий служащим городского общественного управления [20, с. 454–455]. Все остальные расходы относились к необязательным и должны были финансироваться по остаточному принципу.

Траты, не связанные с удовлетворением пользы и нужд городского населения, составляли заметную часть городских ассигнований. Так, в 1896 г. во Владивостоке расходы на содержание общественного управления, административных учреждений, полиции, тюрьмы и пожарной команды составили 26,2 % бюджета, в Хабаровске – 37,8 %, в Николаевске – 40,6 % (РГИА ДВ. Ф. 1. Оп. 4. Д. 1107. Л. 11–23, 64–66, 97–124, 128–147, 217–220, 411–423). В 1894 г. на эти расходные статьи в Баргузине приходилось 69,6 %, Верхнеудинске – 30,9 %, Нерчинске – 22 %, Селенгинске – 36,7 %, Троицкосавске – 31,3 %. Значительные, по местным меркам, суммы некоторым городам приходилось тратить ещё на пособия казне и отправление воинского постою: в Верхнеудинске – 2,6 % и 7 % соответственно, в Нерчинске – 2,3 % и 11 %, в Троицкосавске – 14,9 % и 7,8 % городского бюджета в 1894 г. [5].

В осуществлении необязательных расходов в каждом городском самоуправлении имелись свои предпочтения, обусловленные бытовыми или случайными причинами. Вместе с тем анализ бюджетных ведомостей позволяет выявить некоторые закономерности. Как правило, чем крупнее был город, тем больше средств местное самоуправление тратило на санитарно-ветеринарную часть и медицину. Так, по сметам 1896 г. во Владивостоке на эти цели расходовалось 19 061,45 рубля или 10,2 %, в Хабаровске – 6 238,20 рубля или 9,4 %, а в Николаевске – 675 рублей или 1,7 % (РГИА ДВ. Ф. 1. Оп. 4. Д. 1107. Л. 11–23, 64–66, 97–124, 128–147, 217–220, 411–423).

Для бюджетной политики городских общественных управлений характерно увеличение ассигнований на народное образование, что соответствовало потребности борьбы с безграмотностью большинства населения дореволюционной России. Например, в Верхнеудинске в 1878 г. на развитие образования выделялось 1 767 рублей или 4,9 % (ГАРБ. Ф. 10. Оп. 1. Д. 245. Л. 2–6)<sup>3</sup>, в 1894 г. – 6 279 рублей или 14,1 % бюджета [5]. В Благовещенске расходы на содержание учебных заведений увеличились с 25 619 рублей в 1895 г. до 53 859 рублей в 1900 г. (ГААО. Ф. 8-И. Оп. 1. Д. 60. Л. 1–2)<sup>4</sup>. Хабаровск на эти нужды в 1907 г. тратил 52,3 тыс. рублей или 14,3 %, в 1910 г. – уже 94,2 тыс. рублей или 19,4 % [26, с. 3]. Были и исключения. Если за первое десятилетие деятельности самоуправления в Троицкосавске расходы на образование в этом городе выросли более чем в два раза, то в дальнейшем стали сокращаться. В 1883 г. они составляли 13 486 рублей или 24,7 %, а в 1894 г. – всего 6 752 рубля или 8,7 % [4, с. 9; 5; 16, с. 51]. Во многом это объясняется тем, что с уменьшением годовых оборотов кяхтинской торговли Троицкосавск, прежде один из самых благополучных городов Забайкальской области, постепенно приходил в упадок.

<sup>2</sup> ГАЗК – Государственный архив Забайкальского края.

<sup>3</sup> ГАРБ – Государственный архив Республики Бурятия.

<sup>4</sup> ГААО – Государственный архив Амурской области.

По общему правилу, чем меньше был размер городского бюджета, тем большую его часть составляли обязательные расходы. Среди поселений региона, в которых действовало Городовое положение, наименьший бюджет был у Акши. В частности, в 1894 г. он был исчислен в 1 313 рублей 40 копеек. Из этой скудной суммы на обязательные расходы приходилось 88,6 %. Остальное составляли, как указано в смете, траты по строительной части (4 % или 52 рубля) и по другим городским надобностям (7,4 % или 97 рублей 40 копеек). Ассигнований на благоустройство города и социальную сферу не было совсем [5]. Причина очевидна – отсутствие средств.

Представителями дореволюционной либеральной общественности резко критиковалось выделение в законодательстве обязательных расходов. Однако многие из них были оправданы. Содержание той же полиции, обеспечивавшей правопорядок, муниципального имущества, поддержание минимального уровня благоустройства были в интересах города. Обязательные расходы способствовали организованному ведению городского хозяйства. Вопрос заключался не столько в обязательных расходах, предписанных законом, сколько в финансовой слабости городских самоуправлений. Проблема наполнения городского бюджета особенно остро стояла на Дальнем Востоке России. Отдалённость от центра, пограничное положение, неизученность местных условий, неразвитость промышленной базы, слабость путей сообщения, обширная территория, малочисленность населения – всё это осложняло финансовое положение городского самоуправления, сдерживало его развитие.

Финансовые проблемы стали фиксироваться в городах восточной окраины России изначально, с первых лет формирования в них общественного управления. Владивостокская городская дума при рассмотрении сметы доходов и расходов на 1876 г. определила: "Составленную городскую управою смету... утвердить. Просить о разрешении установить сбор с приходящих коммерческих судов за якорную стоянку... с трактирных заведений, вместо прежней платы, взимать в городские доходы по шестидесяти рублей с каждого" [14, с. 59]. Такое решение думы было продиктовано ограниченностью городских доходов.

Недостаток финансовых средств и постоянное их изыскание были проблемой для городского управления Владивостока и в последующие годы. Например, в 1889 г. доходы города составили 80 434 рубля. Учитывая, что городское самоуправление должно было участвовать в расходах на содержание правительственных учреждений и полиции, этих средств едва хватало на нужды городского хозяйства и благоустройства, но не обеспечивало потребностей просвещения и здравоохранения. Смета на 1900 г. была сведена с дефицитом в 13 755 рублей, несмотря на исключение таких неотложных расходов, как ремонт пристани, расширение пожарной части и больницы [28, с. 131].

С целью изыскания дополнительных источников дохода Владивостокская дума неоднократно обращалась в правительство за разрешением на установление больничного сбора, а также на "обложение судов, приходящих во Владивосток на якорную стоянку в тех же размерах, как это установлено в других городах Империи, в пользу города" (РГИА ДВ. Ф. 1. Оп. 1. Д. 1. Л. 29, 56). В конечном итоге ходатайство было удовлетворено. Поступления от этих сборов в городской бюджет позволили в 1901 г. выделить более 76 тыс. рублей на строительство и содержание городской больницы и более 100 тыс. на благоустройство города [28, с. 132].

В дальнейшем Владивостокская дума ходатайствовала об удовлетворении насущных нужд города в строительстве водопровода, телефонизации, увеличении основного капитала городского общественного банка, о выделении долгосрочных промышленных ссуд, а также о возвращении "полукопеечного и ластового сбора", взимание которого было прекращено в связи с отменой "порто-франко". Такие шаги на фоне развития промышленности и торговли приносили определённые результаты: к 1901 г. городской бюджет увеличился до 332 тыс., в 1906 г. составил 841 тыс., в 1908 г. – 1 млн 400 тыс. и с 1908 по 1912 г. держался на уровне 1 млн 200 тыс. рублей [28, с. 132].

Аналогичным образом для изыскания дополнительных средств поступали и другие городские самоуправления. Хабаровск, располагая речными пристанями, получил за счёт сборов с речных судов и грузов полмиллиона рублей. На эти деньги были построены и замощены дороги от железнодорож-

ного вокзала к Амуру, устроены и замощены набережные (РГИА ДВ. Ф. 28. Оп. 1. Д. 968. Л. 121). Собрание уполномоченных Никольска-Уссурийского, чтобы получить средства для поддержания в исправном состоянии дамбы, соединяющей центральную часть города с железнодорожным поселком Кетрицево, обратилось к правительству с просьбой о разрешении введения сбора с грузов, перевозимых через станцию. В 1903 г. такое право за городом было закреплено, и необходимые 55 тыс. рублей, найти которые иным способом не представлялось возможным, были получены [8, с. 3].

В постоянном поиске финансовых средств находились органы самоуправления и других городов Дальнего Востока. Например, в 1883 г. в городах Забайкальской области (Чита, Верхнеудинск, Нерчинск, Троицкосавск, Селенгинск, Баргузин) общая сумма доходной части бюджета составляла 186 747 рублей и расходной – 196 214 рублей, т. е. дефицит составлял 9 472 рубля. Причём за 5 лет (с 1879 по 1883 г.) расходные статьи увеличились почти на 40 тыс. рублей (с 156 813 до 196 214 рублей). Из шести упомянутых городов в 1883 г. лишь Селенгинск имел положительный баланс бюджета (при доходе 4 708 рублей расход составлял 3 922 рубля), в Троицкосавске и Чите баланс был нулевым. В трёх других городах наблюдался существенный дефицит: в Верхнеудинске доход составлял 50 760 рублей, а расход – 53 850 рублей, в Нерчинске – 28 580 и 35 478 рублей, Баргузине – 1 907 и 2 177 рублей соответственно [3, с. 7]. В 1910 г. дефицит суммарного бюджета городских самоуправлений Забайкалья составлял уже 30 256 рублей (763 643 рубля – совокупные доходы и 793 899 рублей – расходы) [16, с. 288].

В качестве одного из источников пополнения бюджета местные самоуправления рассматривали городские общественные банки. По закону, из чистой прибыли 10–20 % направлялись на увеличение основного и запасного капиталов, остальное – в городскую казну. Попытки организовать такое кредитное учреждение были предприняты в Троицкосавске, Верхнеудинске и Нерчинске. Однако в Троицкосавске не смогли найти капитал, а деятельность открытого в 1881 г. Верхнеудинского общественного банка оказалась нерентабельной и спустя пять лет была прекращена городской думой с разрешения министра финансов. И лишь Нерчинский городской общественный банк с 1875 г. пополнял местный бюджет. Правда, банковские отчисления оказались нестабильным источником дохода: если в 1881 г. городу было перечислено 7 000 рублей, в 1888 г. – 1 900, в 1892 г. – 2 300, то в 1897 г. – всего 870 рублей [16, с. 49–50].

Городские общественные банки с 1899 г. существовали в Благовещенске и Владивостоке. Выдача под проценты ссуд из городских средств была организована также Никольск-Уссурийским общественным управлением. Впервые эта практика была введена в 1902 г. Максимальный размер ссуды ограничивался в 500 рублей. Доход города по этой статье к 1912 г. составил 5 тыс. рублей [7, с. 4].

Случалось, что разрешению финансовых затруднений помогал местный меценат. Так, в Никольске-Уссурийском никак не получалось собрать средства на строительство Народного дома. Далеко не каждый российский город имел это культурно-просветительское учреждение. Жителям Никольска-Уссурийского повезло. В 1906 г. И. П. Пьянков (представитель Торгового дома "Пьянков с братьями") выделил городу 100 тыс. рублей на строительство Народного дома, который открылся на следующий год. В нём имелись театр и библиотека-читальня, были организованы начальная городская школа, воскресная школа, школа кройки и шитья [18, с. 14, 16].

Однако чаще всего сверхсметные расходы в дальневосточных городах покрывались за счёт запасного капитала, который пополнялся продажей городских земельных участков. К концу XIX в. этот источник стал иссякать. В Благовещенске, например, в 1895 г. было получено от продажи участков 19 959 рублей, в 1896 г. – 37 604 рубля, 1897 г. – 7 617 рублей, в 1898 г. – 21 254 рубля, в 1899 г. – 9 239 рублей (ГААО. Ф. 8-И. Оп. 1. Д. 60. Л. 4). Подобная картина наблюдалась в Хабаровске. Если в 1907 г. в городской бюджет от продажи земли поступило 200,5 тыс. рублей, в 1908 г. – 121,2 тыс. рублей, то в 1910 г. – всего 40,8 тыс. рублей [26, с. 10]. Уменьшение доходов городских самоуправлений от продажи земельных участков объясняется тем, что удобные земли в основном уже были распроданы.

Поступающих доходов постоянно не хватало для удовлетворения даже текущих нужд дальневосточных городов, не говоря уже о планах на перспективу. Самое тяжёлое финансовое положение сложилось, пожалуй, в Благовещенске. С 1896 по 1898 г. доходы города возросли с 197 597 до 205 781 рубля, а расходы за этот же период – с 181 017 до 225 825 рублей. Суммарно за трёхлетие (1896 – 1898) перерасход составил 67 587 рублей (**ГААО. Ф. 8-И. Оп. 1. Д. 60. Л. 1–2**). Такое несоответствие расходов и доходов объясняется в первую очередь возрастанием насущных городских расходов (медицина, санитария, образование) и возникновением новых затрат (преимущественно общегосударственного характера).

Негативным образом отражались на состоянии городского бюджета затраты по содержанию городской полиции. В 1895 г. в Благовещенске было израсходовано на эти цели 5 789 рублей, а в 1900 г. – 20 168 рублей. Кроме того, на постройку здания городского полицейского управления ушло 37 232 рубля. С 1896 г. возник новый расход – на квартирное довольствие расположенных в городах войск. Это была весьма обременительная повинность. В Благовещенске расходы на квартирное довольствие в 1897 г. равнялись 6 929 рублей, в 1900 г. – 7 722 рубля (**ГААО. Ф. 8-И. Оп. 1. Д. 60. Л. 1–2, 4**).

Тяжёлое финансовое положение города постоянно рассматривалось на заседаниях Благовещенской городской думы. В частности, на заседании 23 июня 1899 г. городской голова А. В. Кириллов предложил осуществить новую (правильную) оценку недвижимого имущества, что должно было привести к увеличению оценочного сбора в 1,5 раза. Городская дума также приняла решение ходатайствовать в вышестоящих органах об установлении сбора на лошадей и экипажи частных лиц по 3 рубля с каждой лошади и 5 рублей с экипажа. Предполагалось, что новый налог позволит получать ежегодно по 15 – 20 тыс. рублей. Кроме того, было предложено: установить налог с собак по 2 рубля с каждой (за исключением дворовых); обложить налогом велосипедистов по 3 рубля в год; ввести полукопеечный сбор с ввозимых и вывозимых по реке товаров. Деньги, полученные от полукопеечного сбора, предполагалось использовать на устройство городской набережной и гавани.

Большинством голосов было принято также ходатайство об освобождении города от расходов по содержанию полиции и по квартирному довольствию расположенных в городе войск. Поскольку из-за пограничного положения в Благовещенске (а также во Владивостоке и Хабаровске) войск было значительно больше, чем в других губернских городах, то этот расход, по мнению думы, должен был относиться к Военному ведомству, либо правительство должно было выдавать пособие городу на содержание войск. Расходы по содержанию полиции также предлагалось отнести на средства казны. Соответствующая записка, подготовленная городской управой по поручению Благовещенской думы, в апреле 1900 г. была представлена военному губернатору Амурской области и далее министру внутренних дел.

23 ноября 1901 г. состоялось очередное заседание Благовещенской городской думы, где снова был поднят вопрос об освобождении города от расходов на содержание городской полиции. Было подготовлено новое ходатайство на имя военного губернатора Амурской области с убедительным объяснением тяжёлого положения города и невозможности выплатить в государственное казначейство 15 108 рублей на содержание полиции. 25 апреля 1903 г. городская дума получила ответ, где сообщалось, что Государственный Совет оставил всё без изменений ещё на три года начиная с 1 января 1903 г. (**ГААО. Ф. 8-И. Оп. 1. Д. 60. Л. 13**).

В 1900 г. во время боксёрского восстания в Китае Благовещенск пережил двадцатидневную бомбардировку со стороны противника, имели место и военные столкновения с китайскими войсками. В результате экономическая жизнь города была выбита из колеи, финансовая деятельность нарушилась. Городское общественное управление было вынуждено обратиться к правительству с ходатайством о выдаче беспроцентной ссуды в размере 200 тыс. рублей при условии погашения её в течение 20 лет начиная с 1902 г. Однако правительство выделило Благовещенску беспроцентную ссуду в сумме 66 тыс. рублей при условии возврата её в течение 10 лет равными частями начиная с 1902 г. Выданная городу ссуда не облегчила его тяжёлое экономическое положение и не нормализовала его финансовую деятельность. Дело осложнялось

оттоком населения Амурской области в Маньчжурию в связи со строительством КВЖД, а также русско-японской войной 1904 – 1905 гг. В этих нелёгких условиях городская дума вновь обратилась к правительству с ходатайством о выдаче городу второй беспроцентной ссуды в размере 60 тыс. рублей на приобретение мяса для городского населения. Ссуда была выдана на условиях её возврата по заключению мира с Японией. Наконец, в 1906 г. городская дума возбудила очередное ходатайство перед правительством об отсрочке платежей и выдаче Благовещенску третьей ссуды. 10 марта 1906 г. эта просьба была удовлетворена. Новая ссуда была выдана в размере 25 тыс. рублей при условии погашения в течение 10 лет начиная с 1911 г. Таким образом, в течение 1900 – 1906 гг. Благовещенску для поддержки его экономического положения было выдано 151 тыс. рублей, из которых в течение трёх лет (1903, 1904, 1905) было погашено 26 400 рублей, остаток составил 124 600 рублей (ГААО. Ф. 8-И. Оп. 1. Д. 144. Л. 1–2).

В результате понесённых убытков на продовольственных операциях в 1900 – 1906 гг., расходов по борьбе с холерной эпидемией в 1902 г. и вследствие военных событий бюджет Благовещенска не смог быстро восстановиться. В связи с этим городское общественное управление обратилось с ходатайством к правительству об отсрочке платежей по ссудам до 1 января 1914 г. и снятии пени за просрочку платежей. Министерство финансов, идя навстречу городу, постановлением от 5 ноября 1912 г. разрешило снять пеню за просрочку платежей, а сам долг в размере 124 600 рублей разрешило выплатить равными частями в течение 5 лет начиная с 1 января 1913 г. А вот монаршей милости Благовещенск не был удостоен: при опубликовании в 1913 г. манифеста по случаю 300-летия царствования дома Романовых его не внесли в список городов, освобождавшихся от уплаты числившихся за ними недоимок казне по ссудам (ГААО. Ф. 8-И. Оп. 1. Д. 144. Л. 1–2).

Благовещенск так и не смог развить новые доходные статьи бюджета. Доходность же от городских сооружений и предприятий характеризовалась значительными колебаниями в сторону понижения. Потребности города и его населения с каждым годом всё возрастали. Сметы города составлялись с дефицитом, на покрытие которого был израсходован весь имевшийся у города запасной капитал. Когда его не стало, Благовещенск был поставлен перед необходимостью вновь прибегать к кредиту и увеличивать задолженность, которая на 1 января 1914 г. составляла 218 807 рублей правительству и 591 800 рублей 56 копеек городскому общественному банку (ГААО. Ф. 8-И. Оп. 1. Д. 144. Л. 1–2).

Конечно, Благовещенское городское самоуправление являлось не единственным, которое вынуждено было прибегать к правительственным ссудам и займам у банков. В 1904 г. Никольску-Уссурийскому была выделена правительственная продовольственная ссуда в 60 тыс. рублей со сроком погашения 5 лет. В 1912 г. в связи с угрозой холерной эпидемии город получил безвозвратное пособие в 14 тыс. рублей на строительство "заразного" барака и общественных колодцев. К 1911 г. задолженность Никольска-Уссурийского казне составляла около 30 тыс. рублей [9, с. 4; 10, с. 4].

Хабаровским самоуправлением были взяты займы в Русско-Китайском банке (40 тыс. рублей) и в Ярославско-Костромском земельном банке (150 тыс. рублей). Первый долг не удалось вовремя погасить, и к 1 января 1911 г. он возрос до 74,4 тыс. рублей. Реализация второго займа обернулась убытком в 31,6 тыс. рублей. Кроме того, на устройство водопровода Хабаровску была выдана правительственная ссуда на 20 лет начиная с 1907 г. Однако в течение трёх последующих лет город так и не смог приступить к погашению данной ссуды, что к 1911 г. привело к увеличению долга перед казной на 47 тыс. рублей [26, с. 11].

В 1911 г. городской голова Благовещенска направил своим коллегам обращение о необходимости созыва Съезда представителей приамурских городов для ходатайствования об улучшении их финансового положения. Городские думы ряда городов, в частности Никольска-Уссурийского, обсудили это обращение [11, с. 4], но до практической реализации проекта дело не дошло.

Следует заметить, что правительство неохотно выдавало городам ссуды. С 1809 по 1910 г. государственное казначейство предоставило ссуды всего 130 городам на общую сумму 10 млн 399 тыс. рублей. Преобладающая часть

этих средств была выделена в связи с чрезвычайными обстоятельствами: 64,2 % – в связи с воинскими потребностями (строительство казарм, военные события, призрение семей лиц, участвовавших в войне); 8,9 % – по случаю разного рода бедствий. Ссуды на благоустройство составляли 24,6 %, на народное просвещение – 2,3 %. Размер ссуды редко превышал 50 тыс. рублей [2, с. 103–105].

В 1909 г. 90 городов Российской империи обратились в Министерство внутренних дел с просьбой о создании банка для доступного муниципального кредита. Результатом этих ходатайств стало учреждение в 1912 г. Государственной кассы городского и земского кредита, средства которой составили выданные государственным казначейством в виде ссуды 10 млн рублей основного и 10 млн рублей оборотного капитала. Касса имела право выпускать облигации в сумме не свыше 100 млн рублей. Из этих средств касса выдавала ссуды городским и земским самоуправлениям: краткосрочные (не более 300 тыс. рублей на срок от 6 месяцев до 6 лет) и долгосрочные (не более 1 млн рублей на срок от 10 до 66,5 лет) [1, с. 413–414].

Заявки на получение долгосрочной ссуды в 1 млн рублей подали городские общественные управления Хабаровска в 1912 г. [12, с. 13–14] и Благовещенска в 1914 г. (ГААО. Ф. 8-И. Оп. 1. Д. 128. Л. 83–86). Эти попытки оказались безуспешными: правление кассы весьма строго рассматривало все прошения о займах, поскольку было невозможно удовлетворить имевшимися ограниченными средствами острую потребность всех городских и земских самоуправлений в дешёвом кредите; требовалось соблазнить ряд сложных бюрократических формальностей. После начала Первой мировой войны выдача долгосрочных ссуд и вовсе была приостановлена. Объём краткосрочных ссудных операций был незначителен.

В качестве ещё одной меры по улучшению муниципальных финансов использовались пособия государства городским учреждениям на определённые цели. Особое значение в начале XX в. получили пособия на школьное дело. Законом от 3 мая 1908 г. были установлены ежегодные пособия на нужды начального образования в размере от 1 тыс. до 7 тыс. рублей городским и земским самоуправлениям. Пособия предоставлялись органам самоуправления на выдачу содержания учителям начальных училищ, а также на постройку и оборудование училищ. На эти цели по смете Министерства народного просвещения предназначался ежегодный кредит в размере 6 млн 900 тыс. рублей начиная с 1 января 1908 г. Казённое пособие предоставлялось при условии, что средства, освободившиеся в результате его получения, будут расходоваться местным самоуправлением на устройство и нужды начальных училищ и бесплатное в них обучение. Пособия предназначались "для местностей, где выяснится особый недостаток в училищах или в средствах на поддержание и дальнейшее расширение начального образования" [21, с. 228–229]. В частности, в Амурской области на развитие народного образования в городе Зее-Пристани, где в 1906 г. было введено упрощённое самоуправление, государственным казначейством с 1911 по 1916 гг. было выделено пособий на сумму 6 640 рублей: в 1911 г. – 1 450 рублей, в 1912 г. – 2 150 рублей, в 1916 г. – 3 040 рублей (ГААО. Ф. 55-И. Оп. 1. Д. 5. Л. 30).

Признавая общее неудовлетворительное финансовое положение городов, государственные власти частично удовлетворили некоторые давние просьбы городских самоуправлений. Законом от 24 мая 1911 г. были изменены правила по предоставлению квартирного довольствия офицерам строевых воинских частей и унтер-офицерам дополнительного штата губернских жандармских управлений [22, с. 399–400], что уменьшило бремя городов в несении ими данной повинности. Законом от 21 мая 1912 г. были внесены поправки в некоторые статьи Городового положения 1892 г. Эти изменения предоставили городским выборным властям возможность требовать от домовладельцев обязательного присоединения к городской канализации и возлагать на домовладельцев (уже без их согласия) сборы на содержание и устройство мостовых и тротуаров, очистку дымовых труб, вывоз нечистот и удаление их посредством канализации [23, с. 461–464]. По закону от 5 декабря 1912 г. на средства государственного казначейства были приняты в половинном размере расходы городских поселений на содержание полиции и в полном объёме – на содержание присутствий по земским и городским делам [23, с. 1631–1634].



Закон от 21 декабря 1913 г. отдал городам 1/6 часть государственного налога на городскую недвижимость [24, с. 1392]. В целом эти меры засвидетельствовали очевидную неготовность правительства осуществлять действенные шаги для решения финансовых проблем муниципалитетов.

Таким образом, исследование показало, что в последней четверти XIX – начале XX в. по темпам развития муниципального хозяйства и финансовой системы крупные города опережали патриархальные. Они имели возможность получать значительные суммы за счёт доходов от муниципальной собственности и обложения недвижимого имущества, привлечения крупных займов. Однако городские расходы по сравнению с доходами росли более быстрыми темпами. Проблема несоответствия между узкой налоговой базой городских самоуправлений и стоявшими перед ними задачами, требовавшими значительных финансовых средств, стала особенно заметной в начале XX в. и усугублялась отсутствием дешёвого муниципального кредита. Города почти ежегодно сводили свои сметы с дефицитом, покрывая его или займами под высокие проценты, или, и это бывало чаще всего, запасным капиталом, т. е. продажей городских земель. Этот острый финансовый кризис имел общероссийский масштаб. Для улучшения положения городского хозяйства требовались реформирование системы городского самоуправления и коренное улучшение городских финансов. Однако государственные власти на протяжении всего рассматриваемого периода проявляли незаинтересованность в укреплении финансовых возможностей органов самоуправления.

### Литература

1. Велихов Л. А. Основы городского хозяйства: Общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства. М.; Л.: Гос. изд-во, 1928. XII, 467 с.
2. Веселовский Б. Б. Календарь-справочник городского деятеля на 1915 год. СПб.: Б. и., 1914. 384 с.
3. Восточное обозрение. 1884. № 46.
4. Восточное обозрение. 1884. № 50.
5. Действительные доходы и расходы городов Забайкальской области // Забайкальские областные ведомости. 1894. 16 сентября.
6. Записки городского старосты Василия Акимовича Калинина // Коммунар. 1994. 14 сентября.
7. Записки городского старосты Василия Акимовича Калинина // Коммунар. 1994. 28 сентября.
8. Записки городского старосты Василия Акимовича Калинина // Коммунар. 1994. 6 октября.
9. Записки городского старосты Василия Акимовича Калинина // Коммунар. 1994. 11 октября.
10. Записки городского старосты Василия Акимовича Калинина // Коммунар. 1994. 8 ноября.
11. Записки городского старосты Василия Акимовича Калинина // Коммунар. 1994. 12 ноября.
12. Известия Хабаровского городского общественного управления. Хабаровск. 1913. № 2.
13. Лобанов В. Г. Старая Чита: [Документальный рассказ]. Чита: Степанов М. А., 2001. 270 с.
14. Матвеев Н. П. Краткий исторический очерк г. Владивостока 1860 – 1910 гг. Владивосток: Б. и., 1910. 192 с.
15. Обзор Забайкальской области за 1904 г. Чита: Б. и., 1904. 142 с.
16. Паликова Т. В. Города Забайкалья второй половины XIX – начала XX в. (социальное, экономическое, культурное развитие) / науч. ред. З. С. Бочарова. Улан-Удэ: Изд-во Бурятского государственного университета, 2010. 312 с.
17. Памятная книжка Амурской области на 1911 год. Благовещенск: Б. и., 1911. 216 с.
18. Паничкин Н. Н. Народный дом имени братьев Пьянковых // Уссурийские чтения: сборник работ участников краеведческих чтений 2009–2011 годов. Уссурийск: Б. и., 2011. С. 14–19.
19. Полное собрание законов Российской империи. Собр. 2. Т. XLV. Отд. 1. СПб.: Б. и., 1874. 896 с.
20. Полное собрание законов Российской империи. Собр. 3. Т. XII. СПб.: Б. и., 1895. 734 с.
21. Полное собрание законов Российской империи. Собр. 3. Т. XXVIII. Отд. 1. СПб.: Б. и., 1911. 1008 с.
22. Полное собрание законов Российской империи. Собр. 3. Т. XXXI. Отд. 1. СПб.: Б. и., 1914. 1411 с.
23. Полное собрание законов Российской империи. Собр. 3. Т. XXXII. Отд. 1. СПб.: Б. и., 1915. 1790 с.

24. Полное собрание законов Российской империи. Собр. 3. Т. XXXIII. Отд. 1. СПб.: Б. и., 1916. 1413 с.
25. Сергеев О. И., Лазарева С. И., Тригуб Г. Я. Местное самоуправление на Дальнем Востоке России во второй половине XIX – начале XX в. Владивосток: Дальнаука, 2002. 296 с.
26. Скроботов А. С. Чем и как живёт город Хабаровск (бюджет и финансовое положение города). Хабаровск: Б. и., 1912. 15 с.
27. Тригуб Г. Я. Городское общественное управление и транспортное освоение Дальнего востока России (конец XIX – начало XX века) // Дальний Восток России: основные аспекты исторического развития во второй половине XIX – начале XX века (Вторые Крушановские чтения, 2001 г.) / отв. ред. Л. И. Галлямова. Владивосток: Дальнаука, 2003. С. 47–49.
28. Шинковская Н. В. Опыт и судьба местного самоуправления в Приморской области (конец XIX – начало XX в.) // Россия и современный мир. 2009. № 1 (62). С. 127–141.

## References

1. Velixov L. A. Fundamentals of urban economy: General teaching about the city, its management, finances and methods of economy. Moscow, Leningrad: State Publishing House, 1928. XII, 467 p. (In Russ.)
2. Veselovskij B. B. Calendar-directory of a city figure for 1915. St. Petersburg: W/o a publisher, 1914. 384 p. (In Russ.)
3. Eastern Outlook. 1884. № 46. (In Russ.)
4. Eastern Outlook. 1884. № 50. (In Russ.)
5. Actual incomes and expenditures of the cities of the Trans-Baikal region // Zabaikalskiye oblastnye vedomosti. 1894. September 16. (In Russ.)
6. Notes of the city headman Vasily Akimovich Kalinin // Kommunar. 1994. September 14. (In Russ.)
7. Notes of the city headman Vasily Akimovich Kalinin // Kommunar. 1994. September 28. (In Russ.)
8. Notes of the city headman Vasily Akimovich Kalinin // Kommunar. 1994. October 6. (In Russ.)
9. Notes of the city headman Vasily Akimovich Kalinin // Kommunar. 1994. October 11. (In Russ.)
10. Notes of the city headman Vasily Akimovich Kalinin // Kommunar. 1994. November 8. (In Russ.)
11. Notes of the city headman Vasily Akimovich Kalinin // Kommunar. 1994. November 12. (In Russ.)
12. News of the Khabarovsk City Public Administration. Khabarovsk. 1913. № 2. (In Russ.)
13. Lobanov V. G. Old Chita: [Documentary story]. Chita: Stepanov M. A., 2001. 270 p. (In Russ.)
14. Matveev N. P. A brief historical sketch of the city of Vladivostok in 1860 – 1910. Vladivostok: W/o a publisher, 1910. 192 p. (In Russ.)
15. Overview of the Trans-Baikal region for 1904. Chita: W/o a publisher, 1904. 142 p. (In Russ.)
16. Palikova T. V. Cities of Transbaikalia of the second half of the 19th and early 20th centuries (social, economic, cultural development) / scientific ed. Z. S. Bocharova. Ulan-Ude: Publishing House of Buryat State University, 2010. 312 p. (In Russ.)
17. Commemorative book of the Amur region for 1911. Blagoveshchensk: W/o a publisher, 1911. 216 p. (In Russ.)
18. Panichkin N. N. People's House named after the Pyankov brothers // Ussuri readings: a collection of works by participants of local history readings of 2009–2011. Ussuriysk: W/o a publisher, 2011. P. 14–19. (In Russ.)
19. The complete collection of laws of the Russian Empire. Sobr. 2. Vol. XLV. Ed. 1. St. Petersburg: W/o a publisher, 1874. 896 p. (In Russ.)
20. The complete collection of laws of the Russian Empire. Sobr. 3. Vol. XII. St. Petersburg: W/o a publisher, 1895. 734 p. (In Russ.)
21. The complete collection of laws of the Russian Empire. Sobr. 3. Vol. XXVIII. Ed. 1. St. Petersburg: W/o a publisher, 1911. 1008 p. (In Russ.)
22. The complete collection of laws of the Russian Empire. Sobr. 3. Vol. XXXI. Ed. 1. St. Petersburg: W/o a publisher, 1914. 1411 p. (In Russ.)
23. The complete collection of laws of the Russian Empire. Sobr. 3. Vol. XXXII. Ed. 1. St. Petersburg: W/o a publisher, 1915. 1790 p. (In Russ.)
24. The complete collection of laws of the Russian Empire. Sobr. 3. Vol. XXXIII. Ed. 1. St. Petersburg: W/o a publisher, 1916. 1413 p. (In Russ.)
25. Sergeev O. I., Lazareva S. I., Trigub G. Ya. Local self-government in the Russian Far East in the second half of the 19th and early 20th centuries. Vladivostok: Dalnauka, 2002. 296 p. (In Russ.)
26. Skrobotov A. S. What and how the city of Khabarovsk lives (budget and financial situation of the city). Khabarovsk: W/o a publisher, 1912. 15 p. (In Russ.)
27. Trigub G. Ya. Urban Public Administration and Transport Development in the Russian Far East (late 19th – early 20th century) // The Russian Far East: the main aspects of historical development in the

second half of the 19th and early 20th centuries (Second Krushanov Readings, 2001) / resp. ed. L. I. Gal-lyamova. Vladivostok: Dalnauka, 2003. P. 47–49.

28. Shinkovskaya N. V. The experience and fate of local self-government in the Primorsky region (late 19th – early 20th centuries) // Russia and the modern world. 2009. No 1 (62). P. 127–141.



---

### **Информация об авторе**

Георгий Яковлевич Тригуб, канд. ист. наук, доцент кафедры теории и истории российского и зарубежного права Владивостокского государственного университета, Владивосток, Россия, e-mail: Georgiy.Trigub@vvsu.ru

### **Information about the author**

Georgiy Ya. Trigub, Candidate of Historical Sciences, Associate Professor, Department of Theory and History of Russian and Foreign Law, Vladivostok State University, Vladivostok, Russia, e-mail: Georgiy.Trigub@vvsu.ru

Поступила в редакцию  
(Received) 29.08.2022

Одобрена после рецензирования  
(Approved) 08.11.2022

Принята к публикации  
(Accepted) 23.11.2022