

УДК 947.081(471.324)

# СОЦИАЛЬНО-ХОЗЯЙСТВЕННАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ САМОУПРАВЛЕНИЯ УЕЗДНЫХ ГОРОДОВ ВОРОНЕЖСКОЙ ГУБЕРНИИ В 1874–1917 гг.

**ПЕРЕПЕЛИЦЫН Александр Викторович,**  
доктор исторических наук, профессор, кафедра истории России

**КУЗНЕЦОВ Вадим Вадимович,**  
аспирант кафедры истории России  
Воронежский государственный педагогический университет

***АННОТАЦИЯ.** На основе архивных материалов рассматриваются основные направления социально-хозяйственной деятельности органов городского самоуправления одиннадцати уездных городов Воронежской губернии в дореволюционный период, анализируется сложившаяся система управления городским хозяйством.*

***КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:** городское самоуправление, городская дума, городская управа, городское хозяйство.*

**PEREPELITZYN A.V.,**  
dr. hist. sci., professor, department of Russian history

**KUZNETSOV V.V.,**  
post-graduate student of the history department  
Voronezh State Pedagogical University

**SOCIALLY-ECONOMIC ACTIVITIES OF LOCAL GOVERNMENTS IN UEZD CITIES OF THE  
VORONEZH PROVINCE IN 1874–1917**

***ABSTRACT.** The article deals with the principal directions of socially-economic activities of eleven uezd (district) borough forms of government of the Voronezh province. The research was based on archival data of the pre-revolutionary period. The system of the management for the city economy has been also analysed.*

***KEY WORDS:** home-rule management, city дума (council), city management board, city economy.*

Органы городского самоуправления, созданные в ходе реформы 1870 г. и преобразованные в 1892 г., играли важную роль в организации городского хозяйства. Между тем конкретные условия, в которых протекала их работа, особенно в небольших городах, ее результаты продолжают оставаться недостаточно изученными в исторической науке. В данной статье на основе, прежде всего, архивных материалов анализируются различные аспекты социально-хозяйственной деятельности органов самоуправления уездных городов Воронежской губернии в последней четверти XIX – начале XX вв.

В Городовых положениях 1870 г. и 1892 г. был обозначен круг дел, подлежавших ведению

органов городского самоуправления, их права и обязанности в социально-экономической сфере. Городской думе предоставлялось право устанавливать в пользу города оценочный сбор с недвижимых имуществ, сборы с документов на право производства торговли и промыслов, с трактирных заведений, постоянных дворов и съестных лавочек, с извозного и перевозного промыслов, с лошадей и экипажей, принадлежавших частным лицам, с собак [1]. Размер оценочного сбора определялся двумя способами: либо с дохода от недвижимых имуществ, либо с их стоимости, – и он не мог превышать 10% чистого дохода или 1% их стоимости [2]. Городские думы сами определяли способы извлечения доходов от принадлежавших городу имуществ, а заключенные

управу имущественные обязательства имели обязательную силу для города и могли предполагать денежную ответственность с его стороны [3]. В законе были установлены не только источники доходов городской кассы, но и основные расходные статьи бюджета. На содержании города находилась администрация, общественные здания и памятники, состоявшие при полиции пожарные команды и имевшиеся в городах общественные пожарные команды, улицы, дороги, площади, набережные, пристани. Кроме того, на городские средства осуществлялась уплата займов, пособий учебным, благотворительным и другим общепользным заведениям, устройство и наем помещения для местного полицейского управления, участие в расходах по содержанию чинов полиции, выполнение воинских издержек. После удовлетворения этих обязательных расходов город мог использовать оставшиеся общественные средства по своему усмотрению [4]. Кроме того, думе предоставлялось право участвовать в издании постановлений по ряду вопросов городского хозяйства [5]. В частности о мерах предосторожности от пожаров; о порядке содержания в исправности улиц, площадей, мостовых, тротуаров и других мест общественного пользования; о мерах к охране находившихся в ведении общественного управления сооружений и памятников; о санитарных мерах, которые должны были соблюдаться в помещениях для продажи съестных припасов и напитков; об устройстве и порядке содержания в санитарном отношении фабричных и ремесленных заведений, бань и боен, об устройстве и чистке дворов, помойных ям и отхожих мест; о мерах против порчи воды, о предупреждении и прекращении заразных и повальных болезней, скотских падежей; о мерах безопасности против домашних животных; о внутреннем распорядке на ярмарках, рынках и базарах, о времени открытия и закрытия торговых и промышленных заведений в праздничные дни, о торговле крепкими напитками [6]. При издании обязательного постановления назначался срок, со времени которого оно вступало в силу. При неисполнении отдельными горожанами норм постановления против них могло быть возбуждено уголовное дело [7].

Одним из основных источников городских доходов являлась отдача в арендное пользование городской земли. Городские участки арендовались или для выполнения сельскохозяйственных работ, или для устройства на них торгово-промышленных заведений. В арендном договоре устанавливалась плата за сдаваемый городской участок, срок аренды, могли оговариваться условия, выдвигаемые со стороны общественного управления к арендатору. Приведем несколько примеров сделок на отдачу городского недвижимого имущества в аренду. 27 марта 1900 г. Бобровская дума утвердила доклад управы о сдаче в арендное пользование торговых лавок на базарной площади. Плата за места была неодинаковой, предварительно с 14 арендаторами состоялась раскладка арендных платежей: площадь разделили на 4 разряда, исходя из места расположения торговых лавок, и в каждом

из них была назначена своя плата: в 1 разряде – 3 руб., во втором 2 руб., в третьем 1,5 руб., в четвертом 1 руб. за квадратную сажень [8].

Дифференцировалась также плата за аренду травяных угодий. Городская управа делила их на части, а затем на участки. Так, Бобровская дума 26 апреля 1903 г. одобрила доклад управы по этому вопросу, установив цену за участок в первой части – 8 руб., во второй – 9 руб., в третьей – 7 руб., в четвертой – 11 руб., а всего предполагалось получить за аренду травяных угодий 8750 руб. [9]. Если город имел лесные и полевые угодья, в которых можно было охотиться, то он мог сдавать их в аренду. Острогжская городская дума 23 февраля 1916 г. удовлетворила просьбу Острогжско-Коротоякского общества охоты об отдаче ему городских угодий для этих целей, назначив трехлетний срок аренды с ежегодной платой 30 руб. в доход города при обязательном возведении сторожевого помещения [10]. Однако после просьбы общества о снижении арендной платы, выраженной 28 марта 1916 г., она была уменьшена до 20 руб. [11]. Надо отметить, что общественное управление, осознавая всю выгодность сделок с недвижимостью и принимая меры борьбы с неплательщиками, нередко шло на компромисс с арендаторами и снижало размер полагавшихся с них взносов. Так, в арендном пользовании острогжского помещика К.Н. Блинникова находилось городское здание, именовавшееся «Желтый кабак» и использовавшееся им под торговое помещение. Заключив в 1887 г. с управой новый договор на аренду этого же здания сроком на три года, он принял условия о повышении платы с 500 руб. до 602 руб., надеясь на более высокий торговый оборот в эти годы. Ожидания не оправдались, и он просил думу вернуться к прежней плате. Дума, сделав вывод о том, что «торговля в Острогжске с каждым годом все более приходит в упадок», частично удовлетворила просьбу К.Н. Блинникова, постановив ему уплатить 602 руб. только в 1887 г. и 500 руб. в 1888 г. и 1889 г. [12]. Еще чаще аналогичные просьбы удовлетворялись в годы первой мировой войны. Так, городская дума Бирюча 10 февраля 1915 г., выслушав результаты торгов на отдачу в арендное содержание проходивших в городе ярмарок, постановила снизить предлагаемую арендную плату с 1010 руб., как слишком высокую, до 800 руб. [13]. Была удовлетворена и просьба Богучарского общества сельского хозяйства в 1916 г. о снижении платы за арендуемую землю с 13 руб. до 8 руб. за десятину [14].

Органы городского самоуправления пытались регулировать охотничьи и рыболовные занятия. В 1909 г. Бобровская городская управа в целях прекращения хищнического истребления животных в городских угодьях установила, что следовало получать письменные разрешения на охоту с 15 июля по 1 января, причем городские жители приобретали их бесплатно, а гости города за внос в размере 3 руб. за сезон, запрещалось охотиться учащимся и лицам, не достигшим совершеннолетнего возраста [15]. В январе 1917 г. Бобровская дума постановила в целях рыбозаведения прекратить рыбную ловлю на

реке Битюг, за исключением территории так называемой Головы (вблизи Монастырки, Старого Битюга и других озер), сдаваемой за арендную плату на трехлетний срок [16].

Арендные договоры на сдачу городских участков под устройство на них торгово-промышленных заведений общественным управлением могли заключаться как с частными лицами, так и торговыми товариществами. 9 июня 1917 г. Нижнедевицкая дума удовлетворила заявление И.А. Шабалина и других лиц об отводе им под мойку кож городского участка длиной в 9 и шириной в 6 аршин сроком на 10 лет с ежегодной выплатой 50 руб. Так как эта деятельность могла навредить здоровью других людей, назначался срок до 20 июня для подачи желающими возражений, а также предписывалось осуществлять ее с соблюдением необходимых гигиенических норм [17]. 8 марта 1916 г. Острогжская дума заключила арендный договор с торговым товариществом «С.П. Сафонов и братья Мелентьевы» на отдачу участка городской земли под устройство кожевенного завода. Городская земля сдавалась в пользование на 36 лет без права администрации изменить размер платы. Последняя должна была вноситься дважды в год равномерными частями. В случае просрочки арендной платы начислялась пеня в размере 1 коп. в месяц с каждого неуплаченного рубля, принимая неполный месяц за полный. Товарищество обязывалось соблюдать санитарно-гигиенические и противопожарные нормы, не возводить построек, не имевших отношения к фабрично-заводскому производству, а также допускать представителей общественного управления на заводскую территорию с целью осуществления контроля [18].

Арендные взносы были весомым источником городских доходов, но городским властям редко удавалось собрать их в полном объеме. Часть арендаторов оставалась должниками города. Так, городской голова Богучара 12 марта 1890 г. докладывал думе, что «несмотря на постоянные требования управы недоимки и вообще платежи по аренде городской земли поступают весьма вяло» [19]. Основными мерами борьбы общественного управления с недоимщиками были: расторжение арендного договора и запрещение заключать новый, отчуждение городского участка в распоряжение города, предъявление иска должнику на выплату им просроченных платежей и неустойки, в крайнем случае – продажа его недвижимости. Защита имущественных интересов города возлагалась, как правило, на должностное лицо общественного управления, компетентное в правовых вопросах. 14 июня 1890 г. в Богучарской городской управе состоялись торги на отдачу в аренду восьми участков городской земли, из которых были реализованы шесть. Арендаторам вменялось в обязанность выплачивать государственные и земские повинности. Те же, кто имел недоимку в размере более 50 руб., должны были ее выплатить в течение семи дней, в противном случае управа расторгала с ними договор на аренду участка городской земли [20]. 16 июня 1914 г. Нижнедевицкая дума поручи-

ла управе напомнить мещанину Н.М. Сидорову о необходимости выплаты им арендных платежей за сенокосный луг, а в случае его отказа предъявить требование не только на неуплаченную аренду, но и на неустойку [21]. 28 декабря 1914 г. Нижнедевицкая дума постановила отказать в дальнейшей аренде городского участка крестьянину А.С. Фомину и принять его в распоряжение общественного управления, предъявить иск на выплату задолженности по аренде и неустойки [22]. Часто городские органы откликались на просьбы заявителей, соглашаясь получить долг через определенное время или в рассрочку, сложить часть его или всю сумму. Так, Богучарская городская дума 15 сентября 1905 г. удовлетворила просьбу мещанина Ф.М. Селиванова об уплате им недоимки в 376 руб. рассрочкой на три года [23]. 14 февраля 1917 г. Валуйская городская дума сложила часть недоимки с арендатора базарной и ярмарочной площади Ф.Е. Ольховенко, а именно 360 руб. из общей суммы в 560 руб., принимая во внимание «упадок торговли» [24]. Полностью сняла долговые обязательства Нижнедевицкая дума в 1914 г. с мещанина Н. Рязанцева, имевшего недоимку в размере 13,7 руб., учитывая понесенный им значительный убыток после пожара, Богучарская дума – с имущества малолетних Буймаровых, оставшихся без родителей и находившихся на попечении опекуна, Новохоперская управа – с мещанки М. Вереникиной, разорившейся вследствие неурожая и задолжавшей городу 39 руб. [25] А Землянская дума в 1887 г., утвердив смету городского бюджета, постановила исключить из доходной его части недоимку на сумму 1673,22 руб. ввиду «безнадежности их поступления» [26].

Важным источником городских доходов являлись налоговые поступления. Городские думы не могли чрезмерно увеличивать сумму налогов с горожан, а в конкретных случаях вынуждены были делать налоговые послабления. Так, городская управа Бирюча в апреле 1889 г. была инициатором установления нового сбора в пользу города за клеймение мер и весов. Дума удовлетворила прошение управы и постановила не превышать размер налога свыше таксы, установленной Уставом торговым, возложив на управу решение всех организационных моментов [27]. В сентябре 1900 г. Бобровская дума обложила владельцев домашних гусей, уток, пасущихся на городских лугах, сбором 10 коп. за каждую птицу [28]. Взимала Бобровская дума налог и с горожанок, осуществлявших стирку белья на городском берегу [29]. Особенно сильно налоги возросли в период первой мировой войны. 28 марта 1916 г. Острогжское собрание заметно повысило плату за пастьбу коров в городском стаде. Сумма взноса напрямую зависела от количества у владельцев голов крупного рогатого скота [30]. 6 февраля 1917 г. Острогжская дума рассматривала смету городского бюджета и постановила увеличить сумму ряда городских сборов. Так, общественное собрание пришло к заключению о необходимости повышения платы с извозчиков с 1 января 1917 г., причем управе было поручено

«довзыскать разницу с тех, кто успел уже оплатить свои права», с водовозов – до 30 коп., об увеличении арендной платы с купца Н.Д. Орлова, сбора за стоянку лодок, абонентскую плату с 25 до 40 руб. в год [31].

В губернском городе Воронеже водопровод появился в начале 1890-х гг., в уездных городах Воронежской губернии – в начале XX в. На примере Валук можно представить, какие меры предпринимало городское самоуправление для устройства в городе водопровода. Для осуществления этого мероприятия требовались большие затраты, необходим был или солидный запасный городской капитал, или заем. У городского самоуправления Валук запасный капитал имелся на сумму 35000 руб., полученный от продажи платных мест и, прежде всего, благодаря отчуждению городской земли под полотно железной дороги. Однако в ходе реализации данного проекта думой было затрачено 43105,52 руб. Успешному строительству в Валуйках водопровода способствовало наличие в городе крупного заборщика воды – казенного винного склада, который покрывал эксплуатационные расходы по содержанию водопровода почти на 6 лет. Вопрос о возможной реализации запасного капитала решался в Валуйской думе с 1901 г. по 1903 г. В течение почти всего 1904 г. дума рассматривала предложения разных строительных фирм, и в сентябре 1904 г. приняла условия киевского купца М.И. Гольдштейна и инженера Р.К. Волковыского выполнить работу за 45000 руб. при длине подающей магистрали 2015 саж. и разводящей – 1356 саж. В конце 1905 г. основная часть строительных работ была сделана: оборудована водокачальная станция и соединена с резервуаром телефоном, окончен и наполнен водой водонапорный резервуар, проведена вода в казенный винный склад, полностью сооружена подающая магистраль. Но были и недостатки: питательные колодцы и насосы не давали условленного количества воды, подающая магистраль на территории городского луга плохо была укрыта от морозов, а разводящая магистраль не была окончена вовсе, и самое главное, не проведено испытание эксплуатации построенного водопровода. В августе 1905 г. дума утвердила правила на проведение водопровода и пользование водой [32]. В конце концов водопровод был введен в эксплуатацию, горожане удовлетворили потребность в качественной питьевой воде, а город получил новый источник дохода [33].

Базарная и ярмарочная площади уездных городов, несмотря на постоянные жалобы об упадке торговли, приносили в городскую кассу значительный доход. Городские администрации не только сдавали в аренду торговые места, но и продавали их, стремились к обложению сбором как можно большего количества торговцев. При

продаже торгового места с покупателем предварительно составлялся соответствующий договор. Места на базарной площади Павловска в 1879 г. отдавались с торгов с обязательством уплаты зафиксированной в кондициях суммы – 80 коп. за кв. саж. в течение 10 лет. Несмотря на то, что место предоставлялось в вечное потомственное владение, оно не могло быть продано или обменено без взноса в городскую управу всей суммы, выданной на торгах. Покупатель, предложивший наивысшую цену, должен был выплатить третью ее часть в качестве залога сразу, а остальную сумму – в течение месяца. Купленное торговое место должно было быть в течение двух лет застроено каменной лавкой по установленному управой образцу. В случае невыполнения данного условия управа через полицейское управление делала предупреждение владельцу, а через год и вовсе могла отобрать купленное место и вновь поставить его на торги [34].

Итак, доходы уездных городов формировались, прежде всего, за счет внутренних ресурсов, главными из которых были арендные платежи, прямые и косвенные налоги с населения, сборы с торговых площадей и ярмарок, городских зданий и предприятий. Городские средства реализовывались на муниципальные (воинской постоянной, содержание полицейской и пожарной команд, тюрьмы) и муниципальные (поддержка образования, здравоохранения, осуществление благотворительных мероприятий, благоустройство города) расходы. Причем, обременительность первых не позволяла в полной мере решить все насущные социальные задачи.

В каждой сфере городского хозяйства были свои проблемы. Обременительность казенных, земских и городских сборов порождало большое количество недоимщиков среди городского населения. Городских предприятий было мало, и они в течение долгого времени окупали расходы, затраченные на их возведение. Вызывала неудовольствие неподконтрольность общественному самоуправлению полицейской и пожарной команд, содержание которых обходилось городу дорого, а эффективность их деятельности часто оказывалась невысокой. Не хватало в уездных городах больниц, лазаретов, ветеринарных лечебниц, заразных барачков, медикаментов, компетентных специалистов. Несмотря на довольно большое количество начальных и средних учебных заведений, общий процент обучаемых и грамотных людей в городах был незначительным. Но общей проблемой для городского хозяйства была недостаточность финансирования его социальной сферы. Особенно острую нужду городское самоуправление испытывало в военные годы, когда воинская повинность становилась чрезмерно обременительной.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:

---

1. Городовое положение 1870 г., ст. 128.
2. Городовое положение 1870 г., ст. 130.
3. Городовое положение 1870 г., ст. 117, 119.
4. Городовое положение 1892 г., ст. 138, п. 1–10, ст. 139.
5. Городовое положение 1892 г., ст. 63, п. 16.
6. Городовое положение 1892 г., ст. 108.
7. Городовое положение 1892 г., ст. 111, 113.
8. ГАВО. Ф. И-21, оп. 1, д. 1068, л. 43–47.
9. ГАВО. Ф. И-21, оп. 1, д. 1281, л. 62–62 об.
10. ГАВО. Ф. И-21, оп. 1, д. 2273, л. 77–77 об.
11. ГАВО. Ф. И-21, оп. 1, д. 2273, л. 138.
12. ГАВО. Ф. И-21, оп. 1, д. 173, л. 233–234.
13. ГАВО. Ф. И-21, оп. 1, д. 2189, л. 21–21 об.
14. ГАВО. Ф. И-21, оп. 1, д. 2344, л. 11 об.–12.
15. ГАВО. Ф. И-21, оп. 1, д. 1630, л. 47, 56–57.
16. ГАВО. Ф. И-21, оп. 1, д. 2343, л. 4 об., 9.
17. ГАВО. Ф. И-21, оп. 1, д. 2349, л. 29–30.
18. ГАВО. Ф. И-21, оп. 1, д. 2273, л. 113, 126–127.
19. ГАВО. Ф. И-21, оп. 1, д. 292, л. 43 об.–44.
20. ГАВО. Ф. И-21, оп. 1, д. 292, л. 79–79 об.
21. ГАВО. Ф. И-21, оп. 1, д. 2119, л. 82 об.–83.
22. ГАВО. Ф. И-21, оп. 1, д. 2119, л. 208 об.–209.
23. ГАВО. Ф. И-21, оп. 1, д. 1388, л. 41 об.
24. ГАВО. Ф. И-21, оп. 1, д. 2346, л. 24–24 об.
25. ГАВО. Ф. И-21, оп. 1, д. 152, л. 62; д. 172, л. 28–29; д. 2119, л. 9, 15.
26. ГАВО. Ф. И-21, оп. 1, д. 151, л. 29.
27. ГАВО. Ф. И-21, оп. 1, д. 234, л. 1–4.
28. ГАВО. Ф. И-21, оп. 1, д. 1068, л. 152, 174.
29. ГАВО. Ф. И-21, оп. 1, д. 1068, л. 153 об., 185.
30. ГАВО. Ф. И-21, оп. 1, д. 2273, л. 139–140.
31. ГАВО. Ф. И-21, оп. 1, д. 2351, л. 53–55.
32. ГАВО. Ф. И-21, оп. 1, д. 1389, л. 84–86.
33. ГАВО. Ф. И-21, оп. 1, д. 1389, л. 9 об.–10, 18, 26 об., 52–53, 77, 82, 166, 169–171.
34. ГАВО. Ф. И-21, оп. 1, д. 102, л. 74–75.