

А.В. Мамаев

**Городское самоуправление в России
накануне и в период Февральской революции 1917 г.**



**ИНСТИТУТ РОССИЙСКОЙ ИСТОРИИ
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК**

А.В. Мамаев

**Городское самоуправление в России
накануне и в период
Февральской революции 1917 г.**

**ИстЛит
Москва
2017**

УДК 351.072(47+57)(091)<1917.02>

ББК 67.401г

М22

*Утверждено к печати Ученым советом Института российской истории
Российской академии наук*

Мамаев А.В.

М22 Городское самоуправление в России накануне и в период Февральской революции 1917 г. — М.: Издательство «ИстЛит», 2017. — 416 с.

ISBN 978-5-9908943-5-8

История городского самоуправления России вызывает в постсоветское время интерес исследователей не только из-за малой изученности, но и потому, что в современной России проблема организации эффективного самоуправления в городах продолжает оставаться актуальной. Особенно значимым для современной России представляется опыт преобразований накануне и в ходе революции 1917 г. Переход городского самоуправления от имперской модели к демократической в кратчайший отрезок времени сфокусировал проблемы этого института, которые существенно перекликаются с нашей эпохой.

Книга издана при содействии Германского исторического института в Москве.

Все права защищены. Никакая часть данной книги не может быть воспроизведена в какой-либо форме без письменного разрешения владельца авторского права.

Отпечатано в соответствии с предоставленными материалами в «ИПК Парето-Принт».

УДК 351.072(47+57)(091)<1917.02>

ББК 67.401г

ISBN 978-5-9908943-5-8

© Мамаев А.В., 2017

© «ИстЛит», макет, обложка, 2017

Введение

История городского самоуправления России вызывает в постсоветское время интерес исследователей не только из-за слабой изученности, но и потому, что в современной России проблема организации эффективного самоуправления в городах продолжает оставаться актуальной. За последние 25 лет в этой сфере было проведено несколько реформ. Многие их положения вызывали критику. Высказывались утверждения, что при проведении преобразований нужно руководствоваться не конъюнктурой, копированием иностранных институтов, а особенностями менталитета населения, традициями и историческим опытом.

Муниципальная реформа, проходившая с 2003 по 2008 г., была направлена на отказ от организационного единства и вертикальной интеграции муниципалитетов в систему госуправления в пользу двухуровневой системы местного самоуправления, функционирующей автономно от других и от государственной власти, с четким разграничением предметов ведения и полномочий. Результаты оказались спорными. Институт современного развития (ИНСОР), близкий к занимавшему пост президента с 2008 по 2012 г. Д.А. Медведеву, заявлял в докладе 2008 г., что задачи «не удалось реализовать в полном объеме», но это «ни в коем случае нельзя считать провалом реформы»¹.

Эксперты отмечали, что проводимая властями в «нулевые» годы централизация фактически остановила развитие самоуправления. Местные власти были поставлены в сильную зависимость от государственных чиновников, инициативность муниципального сообщества была погашена, экономическая эффективность снизилась, отсутствие финансовой базы парализовало работу муниципалитетов². Политолог В. Гельман, называя реформу 2003 г. контрреформой, отмечал, что вследствие политики верховной власти «...не существует почти никаких гарантий против полной

¹ Российское местное самоуправление: итоги муниципальной реформы 2003–2008 гг. Аналитический доклад Института современного развития. Постоянный адрес (URL): <http://www.insor-russia.ru/ru/programs/doc/3928> (дата обращения: 19.09.2016).

² Ковалёв В.А. Российская муниципальная реформа: бесконечный тупик? // Политическая экспертиза. Вып. 3. — СПб., 2005. С. 90–101; Шапиро Л. Вертикального самоуправления не бывает // URL: <http://emsu.ru/news/2006/shapiro.htm> (дата обращения: 19.09.2016).

ликвидации местного самоуправления или его низведения до политически и экономически ничтожного уровня»¹.

Спустя 5 лет после завершения муниципальной реформы, в декабре 2013 г., президент РФ В.В. Путин в послании Федеральному собранию заявил, что в системе местного самоуправления накопилось немало проблем: не сбалансированы объем ответственности и ресурсы муниципалитетов, есть «неразбериха с полномочиями», которые не только размыты, но и «постоянно перекидываются с одного уровня власти на другой». Органы самоуправления «то и дело сотрясают коррупционные скандалы», а районный уровень «фактически выхолощен, его полномочия в сфере образования, здравоохранения, социальной защиты переданы в регионы». Важнейшей задачей президент назвал «развитие сильной, независимой, финансово состоятельной власти на местах» и выразил уверенность, что «сильное местное самоуправление способно стать мощным ресурсом для пополнения и обновления кадрового потенциала страны». «Именно развитие земств, местного самоуправления в свое время позволило России совершить рывок, найти грамотные кадры для проведения крупных прогрессивных преобразований. В том числе для аграрной реформы Столыпина и переустройства промышленности в годы Первой мировой войны», — отметил Путин².

Через несколько месяцев близкий к администрации президента экспертный Институт социально-экономических и политических исследований представил проект реформы, фактически еще больше ослаблявший муниципальный уровень власти. Важным положением проекта была отмена выборности глав муниципальных образований — мэров, которые должны были назначаться губернатором. Законопроект был принят с поправками, согласно которым регионам дано право определять, как избирать глав муниципалитетов — напрямую населением, представительным органом муниципалитета из своего состава или представительным органом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией, половина членов которой назначается губернатором³.

¹ Гельман В. От местного самоуправления — к вертикали власти // Pro et Contra. 2007. № 1. С. 6—18.

² Послание президента РФ В.В. Путина Федеральному собранию 12 декабря 2013 г. // URL: kremlin.ru/events/president/news/19825 (дата обращения: 19.09.2016).

³ Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6.10.2003 (действующая редакция от 29.06.2015) // URL: <http://www.consultant.ru/popular/selfgovernment/#info> (дата обращения: 19.09.2016).

Разработчики законопроекта сочли его преимуществом страховку от конфликта элит за счет ослабления политических позиций мэров, к плюсам проекта отнесли возможность «убрать» из муниципалитетов «увлечение политикой» и сосредоточить внимание на хозяйственных вопросах. Противники закона полагали, что реформа призвана «привести к покорности города-миллионники», дает дополнительные рычаги давления на оппозицию и местные элиты, позволяет региональной власти «добраться до финансовых и хозяйственных активов крупных городов». Высказывается мнение, что мэры — назначенцы губернаторов меньше будут ощущать ответственность перед жителями города¹. Есть и попытки поставить под сомнение саму необходимость существования местного самоуправления. Так, депутат Заксобрания Свердловской области Олег Исаков в 2015 г. заявлял, что местное самоуправление России «в свое время навязали американцы» и направлено оно якобы «на то, чтобы развалить страну»².

В контексте нынешней ситуации имеет большое значение исторический анализ института городского самоуправления. Особенно значимым для современной России представляется опыт преобразований накануне и в ходе революции 1917 г. Переход городского самоуправления от имперской модели к демократической в кратчайший отрезок времени сфокусировал проблемы этого института, которые существенно перекликаются с нашей эпохой.

Городское самоуправление как общественный институт обладает рядом основополагающих отличий от административной, государственной власти. Местное самоуправление представляет собой территориальную организацию власти, основанную на самостоятельном решении населением определенной территории вопросов местного значения путем прямого волеизъявления либо через выборные органы при их самостоятельности и автономности. Особенность института самоуправления заключается в том, что его органы имеют собственную легитимность, так как формируются непосредственно населением либо при его участии и действуют в рамках собственных полномочий. В то же время органы самоуправления

¹ *Дергачёв В.* Выборов станет ещё меньше // URL: http://www.gazeta.ru/politics/2014/05/20_a_6041649.shtml (дата обращения: 19.09.2016).

² *Джултаев К.* «Закон о местном самоуправлении нам навязали американцы» // URL: <http://ura.ru/articles/1036265914> (дата обращения: 19.09.2016); Депутат назвал местное самоуправление угрозой России // URL: <http://politsovet.ru/48795-deputat-nazval-mestnoe-samoupravlenie-ugrozoy-rossii.html> (дата обращения: 19.09.2016).

могут осуществлять и делегированные им центральной властью функции, как правило, жизненно важные, общегосударственного значения, на основании закона и за счет предоставляемых государством средств¹.

Институт местного самоуправления — явление достаточно гибкое. Иногда его сложно отличить от автономии или провести грань между органами самоуправления и местной административной властью. Юридическая наука выделяет ряд признаков местного самоуправления, которые могут проявляться в большей или меньшей степени. К ним относят самостоятельное решение населением вопросов местного значения; многообразие организационных форм при организационном обособлении самоуправления в системе государственного управления; соразмерность полномочий материально-финансовым ресурсам². По определению правоведа начала XX в. Л.А. Велихова, местное самоуправление — власть, действующая в пределах и на основании общегосударственных законов. Местное самоуправление обладает ресурсами в виде самостоятельной бюджетной системы и собственности. Муниципальная власть — выборная и представляет местное население³.

Местное самоуправление обычно находится «вне иерархической зависимости от центральных властей», отмечал исследователь начала XX в. В.Н. Твердохлебов⁴. Однако многие современные юристы подчеркивают, что такая «независимость» от государства иллюзорна, а местное самоуправление логичнее рассматривать как «часть единого целого», единой системы государственного управления, потому что возможность что-либо предпринять на муниципальном уровне зависит от ситуации в государстве, а органы самоуправления реализуют полномочия, делегированные госвластью⁵.

Муниципальное право зарубежных стран (сравнительно-правовой анализ): учебник для вузов. Под ред. В.В. Еремяна. — М.: Академический проект, фонд «Мир», 2006. С. 5, 12–13.

² Муниципальное право: учебник для юридических вузов. Отв. ред. и рук. авторского коллектива проф. Коваленко А.И. — М.: Новый Юрист, 1997. С. 9–10.

³ Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. В 2 ч. Ч. 2. — М.-Лг.: Гос. изд-во, 1928. С. 244.

Твердохлебов В.Н. Местные финансы. — Одесса, 1919. С. 21.

⁵ Бакушев В.В., Ивановский В.А., Молчанова Л.А. Городское управление и самоуправление в России: эволюция столичного опыта. — М.: СВАРОГ и К, 1998. С. 30; Гравер Т.Р. Финансовая автономия органов местного самоуправления // Государство и право. 1992. № 10. С. 96; Кокорев Д.А. Глава 6. Институт городского коммунального самоуправления (сравнительно-правовой анализ российского и зарубежного опыта) // Муниципальное право зарубежных стран (сравнительно-правовой анализ). С. 475, 485.

Хотя история городского самоуправления начала активно изучаться лишь в конце 80-х — 90-е гг. XX в., тематику нельзя назвать абсолютно новой. Начало научному изучению истории института городского самоуправления в России было положено еще во второй половине XIX в. А.Д. Градовский опубликовал в 1868 г. работу «История местного управления в России». Примерно тогда же князь А. Васильчиков написал труд «О самоуправлении», где дал сравнительный обзор организации самоуправления в России и за рубежом¹. Дореволюционные научные работы на тему городского самоуправления, как правило, носили историко-правовой характер и основывались на анализе Городовых положений 1870 и 1892 гг. и последствий их применения, зачастую авторы сравнивали российский и зарубежный опыт². Распространялась публицистика, использовавшая исторические сюжеты для практических задач: давления на власть, формирования общественного мнения, втягивания масс в политику.

К 1917 г. назрела потребность в комплексной работе по истории городского самоуправления в России, тем более что накануне Первой мировой войны вышел фундаментальный четырехтомник по истории русского земства, который написал Б.Б. Веселовский³, а в Финляндии свою историю издали 25 городов из 38, 19 финских муниципалитетов ежегодно печатали обзоры своего хозяйства⁴. В самих российских регионах пробуждался интерес к местной истории, ярко проявившийся в расцвете краеведения в 1920-е гг. На первом после начала революции съезде Всероссийского союза городов в апреле 1917 г. делегат от украинского уездного городка Зенькова П.М. Клунный напомнил собравшимся, что в 1920 г. исполняется 50 лет со времени учреждения в России реорганизованного городского самоуправления, и предложил городам ознамено-

¹ *Васильчиков А.И.* О самоуправлении: сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений: в 3 т. Т. 1–3. — СПб., 1869–1871; *Градовский А.Д.* История местного управления в России. — СПб., 1868.

² *Семёнов Д.Д.* Городское самоуправление: очерки и опыты. — СПб., 1901; *Демидов В.В.* Недостатки нашего городского представительства и меры к их устранению. — СПб., 1884.

³ *Веселовский Б.Б.* История земства за 40 лет: в 4 т. Т. 1–4. — СПб., 1909–1911; Юбилейный земский сборник: 1864–1914. — СПб., 1914.

⁴ *Петров М.* Участие Финляндии в съезде по оздоровлению городов // Городское дело. 1916. № 17. С. 775.

вать юбилей изданием истории городских самоуправлений¹. Вихрь революции разрушил думскую муниципальную модель и надолго отвлек внимание историков от этой проблематики, но потребность в ее глубоком и всестороннем изучении осталась.

Первичное осмысление пути, пройденного городским самоуправлением накануне и в период революции 1917 г., началось сразу же. Авторы публицистических очерков преследовали практические цели: укрепить позиции в острой политической борьбе, объяснить взгляды, изобразить в выгодном свете деятельность и политическую позицию тех или иных партий и течений. Первые трактовки революционных событий в муниципальной сфере появляются в годы Гражданской войны. Разделительная черта между авторами пролегла в вопросе об отношении к захвату власти большевиками. Дискуссия шла в основном вокруг политики. Если умеренные социалисты положительно оценивали ситуацию в городском самоуправлении в условиях февральского демократического режима и резко критиковали действия большевиков², то большевики указывали на ограниченность, двойственность преобразований Временного правительства, вынужденность и позитивный характер преобразований большевиков³. Наряду с публицистикой появляются несколько трудов экономистов. В центре их внимания — вопросы финансового положения органов городской власти. Авторы зачастую не воспринимали происшедшее в октябре 1917 г. как начало коренной трансформации всей экономической системы, поэтому строили размышления в рамках рыночной экономики⁴.

Тематика изданной в эпоху Гражданской войны литературы в дальнейшем не получила должного развития, потеряв прежнюю актуальность: городское самоуправление в думской форме стало историей. В условиях нэпа советские политические и хозяйственные деятели за рядом

Известия Всероссийского союза городов. 1917. № 43—44. С. 94.

² См., например, статьи: *Киржанов П. В.* В защиту местного самоуправления // *Большевики у власти. Социально-политические итоги октябрьского переворота.* — Пг.-М.: Революционная мысль, 1918; *Мартов Л.* Диктатура и демократия // *За год: сб. статей.* — Пг.: Книга, 1918; *Руднев В.* Земское и городское самоуправление в 1917 году // *Год русской революции: 1917—1918: сб. статей.* — М., 1918.

См., например: *Рейснер М.* Октябрьская революция и государственная власть // *Октябрьский переворот и диктатура пролетариата: сб. статей.* — М.: Гос. изд-во, 1919. С. 45—56.

⁴ *Твердохлебов В.* Местные финансы; *Марков А. П.* Местные финансы. Очерки по вопросам финансового законодательства. — Харьков: Союз, 1918.

исключений¹ не рассматривали революцию в контексте самоуправления, предпочитая описывать и анализировать аспекты политической борьбы, революционную деятельность по управлению хозяйством, стараясь противопоставить деятельность большевиков и свергнутых ими властей. В период нэпа исследователи муниципальной тематики, правоведы, экономисты дореволюционной школы продолжали изучать практику самоуправления, издавались работы Б.Б. Веселовского, Л.А. Велихова, В.Н. Твердохлебова².

Со своей оценкой ситуации в сфере городского самоуправления в 1917 г. выступили эмигранты, среди которых были известные муниципальные деятели. В 1922 г. бывший московский городской голова эсер В.В. Руднев на основании данных большевистского сборника «Красная Москва» охарактеризовал изменения в городском хозяйстве, которые претерпела Москва с 1917 по 1920 г. Констатируя отсутствие улучшений в период демократической Московской гордумы, В.В. Руднев объяснял это войной, плохим состоянием финансов, спекулятивными ценами на материалы и труд, т. е. форс-мажорными обстоятельствами. Большевики, установив контроль над муниципальным хозяйством, привели его, по убеждению В.В. Руднева, к катастрофе³. В 1920-е гг. в Праге из числа муниципальных деятелей-эмигрантов сформировалось общество по изучению городского самоуправления, выпустившее ряд сборников о дореволюционном муниципальном прошлом⁴.

Историки начали разработку вопросов, связанных с революционным периодом, только в конце 1920-х гг. Эта тематика сразу оказалась в монопольном ведении историков-марксистов, причем контекст самоуправления не стал специальной темой изучения. Вопросы городского самоуправления советские исследователи касались за рядом исключе-

¹ Каганович Л.М. Местное советское самоуправление. Строительство советской власти на местах. — М.: Красная новь, Главполитпросвет, 1923. С. 15.

² Веселовский Б.Б. Коммунальное хозяйство в цифрах и диаграммах. 1917—1927 гг. — М.: изд-во НКВД РСФСР, 1928; Твердохлебов В.Н. Местные финансы. — М.: изд-во НКВД РСФСР, 1927; Велихов Л.А. Опыт муниципальной программы: материалы для академического курса и перспективных планов городского хозяйства. — М.-Лг.: Гос. изд-во, 1926; Велихов Л.А. Основы городского хозяйства.

³ Руднев В.В. Больной город («Красная» Москва) // Современные записки. 1922. XI. С. 320—323.

⁴ Астров Н.И. Десять лет советского коммунального хозяйства в Москве // Русский экономический сборник. 1928. № 12. С. 5; Астров Н.И. Из истории городских самоуправлений в России // Местное самоуправление. Труды общества изучения городского самоуправления в Чехословацкой республике. Вып. 2. — Прага, 1925. С. 34, 37.

ний лишь косвенно, исследуя общую ситуацию в революционное время либо изучая Советы. В большинстве работ, написанных в 30–80-е гг. XX в., приводились факты из жизни столичных городских самоуправлений, иногда органы самоуправления рассматривались в обобщенном, «схематичном» виде на общероссийских материалах, хотя региональные сюжеты в незначительном количестве также присутствовали. Методологической основой исследований являлся догматизированный марксизм, классовый подход, избранные цитаты из высказываний В.И. Ленина¹.

Историки и публицисты придерживались резко критических взглядов на институт городского самоуправления до революции. Такой подход был закреплён и в ряде официальных документов. Так, в объяснительной записке к генеральному плану реконструкции Москвы Московского комитета партии и Моссовета 1930-х гг. отмечалось, что «хозяева капиталистической Москвы не могли привести ее в элементарный порядок, приспособить город к новым экономическим условиям... Вплоть до самой Октябрьской революции Москва... оставалась “большой деревней”». Заявлялось, что городская дума Москвы была «лишь орудием эксплуатации трудящихся, прикрывая самые скандальные, мошеннические проделки домовладельцев и предпринимателей... Все отрасли городского хозяйства прозябали, оставаясь крайне неразвитыми». Констатировалось, что «старые хозяева Москвы не сумели создать современного городского хозяйства»².

С 1956 г. исследования ученых стали преодолевать господствовавший ранее «иллюстративный подход», научные работы стали строиться на более широком фактическом материале, с активным привлечением архивных данных. Во многих исследованиях стали приводиться факты о деятельности городских дум: внимание уделялось их позиции в реша-

Демидов В.В. Борьба московских большевиков за массы в период выборов в городскую и районные думы в 1917 году. — Томск: изд-во Томского гос. ун-та, 1952; *Каржанский Н.С.* Московская городская дума // История Москвы. — М.: изд-во АН СССР, 1955. Т. 5. С. 685–689; *Петров М.Н.* Городское хозяйство // История Москвы. — М.: изд-во АН СССР, 1955. Т. 5 С. 690, 694, 717; *Болтинов С.* Роль местных советов в создании советской власти // Советское государство и революция права. 1931. № 5–6. С. 222–238; *Аверьев В.* Ликвидация буржуазных органов местного самоуправления // Советское государство. 1936. № 4. С. 100–122.

² В старой Москве. Как хозяйничали купцы и фабриканты: материалы и документы. — М.: Московский рабочий, 1939. С. 6–7.

ющие моменты, муниципальной предвыборной кампании и итогам выборов, вопросу роспуска органов городского самоуправления в думской форме¹.

События политической жизни, в которую были вовлечены муниципалитеты, вкратце освещены в рамках общих работ по истории революции, Советов. Одной из наиболее фундаментальных работ советской историографии стал трехтомник И.И. Минца «История Великого Октября». В этой масштабной работе отразилась модель «истории Великого Октября» советской историографии, в рамках которой думы рассматривались как проводники политики Временного правительства на местах — несамостоятельные, зависимые от центральной власти органы². Расхождения в подходах советских историков к институту городского самоуправления были незначительными. Если некоторые авторы, например А.И. Лепёшкин,

¹ *Алимова Т.В.* Деятельность московской областной организации большевиков в борьбе за массы в муниципальной кампании 1917 г.: дисс. ... канд. ист. наук. — М., 1979; *Арапова Л.И.* Большевизация муниципальных органов (районных дум) Москвы накануне Великой Октябрьской социалистической революции // Труды Московского историко-архивного института. Т. 26. — М., 1968. С. 135–151; *Волнистый А.П.* Тактика большевистской партии в борьбе за массы на муниципальных выборах в 1917 г.: дисс. ... канд. ист. наук. — Краснодар, 1976; *Грунт А.Я.* Муниципальная кампания в Москве летом 1917 г. // История СССР. 1973. № 5; *Демидов В.* Московские большевики в борьбе за массы на выборах в городскую и районные думы в 1917 г. // Москва в двух революциях, февраль — октябрь 1917 г. — М., 1958; *Дидиченко Н.А.* Тактика большевистской партии в муниципальной кампании (март — октябрь 1917 г.): дисс. ... канд. ист. наук. — М., 1974; *Комиссаренко Л.А.* В борьбе за массы. Муниципальная деятельность петроградских большевиков в период подготовки Октябрьской революции. — Лг., 1983; *Шор Б.М.* Революционная борьба рабочих московских городских коммунальных предприятий в августе — октябре 1917 г. // Московский заочный педагогический институт. Ученые записки. Вып. 52. — М., 1978; *Шор Б.М.* Коммунальные рабочие Москвы в борьбе за Советскую власть // Московский заочный педагогический институт. Ученые записки. Вып. 55. — М., 1979; *Андреев А.М.* Местные Советы и органы буржуазной власти (1917). — М.: Наука, 1983; *Баженова Т.М.* Реорганизация городского самоуправления на Урале от февраля к октябрю 1917 г. (по материалам Пермской губернии) // Вопросы истории Урала. Сб. 13. — Свердловск, 1975; *Баженова Т.М.* Местные органы власти и управления Временного правительства на Урале в феврале—октябре 1917 г. — Пермь, 1977; *Назимок В.Н.* Борьба Советов против буржуазных органов самоуправления на Дальнем Востоке. — Томск, 1968; *Чебаевский Ф.В.* Упразднение местными Советами городских дум и земств // Ученые записки кафедры истории СССР АОН при ЦК КПСС. Вып. 29. — М., 1957; *Гальперина Б.Д., Старцев В.И.* К истории ликвидации городских дум в 1918 г. // История СССР. 1966. № 1; *Гальперина Б.Д., Старцев В.И.* Советы рабочих и солдатских депутатов Петрограда в борьбе за овладение аппаратом городского общественного управления. Ноябрь 1917 — ноябрь 1918 // Рабочие Ленинграда в борьбе за победу социализма. — М.; Л., 1963; *Болтенкова Л.Ф.* Упразднение органов местного самоуправления и создание Советов (окт. 1917 — июль 1918 г.). — М.: ВЮЗИ, 1988; *Щагин Э.М.* Коалиции Советов с земствами и городскими думами в конце 1917 — начале 1918 г. и их освещение в современной советской литературе по истории Великого Октября // Великий Октябрь и непролетарские партии: мат-лы конференции. — М., 1982. С. 3–11.

² *Минц И.И.* История Великого Октября: в 3 т. — М.: Наука, 1977–1979. Т. 1. С. 26, 703; Т. 2. С. 253–254, 330–337, 560–565; Т. 3. С. 691–693, 704, 707, 712–713.

Е.П. Баранов¹, считали, что демократизация летом 1917 г. была фикцией, закрепившей еще большую зависимость самоуправлений от центра, то другие, например А.М. Андреев², утверждали, что она шла в интересах народных масс, но была недостаточной. Мнение, что подлинный демократизм могут обеспечить только Советы, объединяло всех авторов.

Во второй половине 1980-х гг. начался поиск новых тем и подходов к изучению истории революционного периода. Стали появляться труды, ставившие целью именно изучение системы городского самоуправления. Одной из первых из них в 1986 г. стала монография В.М. Кручковой по Петроградской городской думе в 1917 г.³, в 1989 г. была написана диссертация Л.В. Вяликовой о предреволюционной Московской городской думе⁴. В.А. Нардова посвятила монографию и ряд статей изучению правительственной политики в отношении городского самоуправления в 60–90-е гг. XIX в.⁵

К началу 1990-х гг. ограничения и запреты в сфере исторических исследований были сняты. Новые общественные условия создали предпосылки для концептуального и методологического пересмотра истории, были актуализированы находившиеся ранее в тени темы. Однако отсутствие должного финансирования исторической науки, разрушение научных связей, обмена литературой между столицей и регионами, слабый общественный интерес к серьезным научным исследованиям негативно повлияли на количество, качество и доступность фундаментальных работ.

В постперестроечный период исследователи смогли переоценить то, что имело место в 1917 г. Единообразия мнений нет. В своих работах Г.А. Герасименко⁶ доказывает точку зрения о том, что Временное прави-

Лепёшкин А.И. Местные органы власти советского государства (1917–1920 гг.). — М.: Гос. изд-во юридической литературы, 1957; Баранов Е.П. Подготовка реформы местных органов управления и самоуправления в 1917 г. // Вестник Московского университета. Серия XII «Право». 1975. № 3. С. 63–68.

² *Андреев А.М.* Указ. соч.

³ *Кручковская В.М.* Центральная городская дума Петрограда в 1917 году. — Лг.: Наука, 1986.

Вяликова Л.В. Московское городское самоуправление в 1912 — феврале 1917 г.: дисс. ... канд. ист. наук. — М., 1989.

⁵ *Нардова В.А.* Городское самоуправление в России в 60-х — начале 90-х годов XIX в. Правительственная политика. — Лг.: Наука, 1984.

⁶ *Герасименко Г.А.* Земское самоуправление в России. — М.: Наука, 1990; *Герасименко Г.А.* Народ и власть (1917 год). — М.: Воскресенье, 1995; *Герасименко Г.А.* Трансформация власти в России в 1917 г. // Отечественная история. 1997. № 1.

тельство и поддерживающие его органы самоуправления к концу 1917 г. изжили себя, стали проводить неэффективную, не имеющую системности и перспективы антинародную политику. Поэтому пропаганда большевиков получила горячий отклик в беднейших слоях населения. Советы под руководством большевиков стали на деле твердо реализовывать свои замыслы по улучшению жизни простых людей. Ведущую роль в трансформации самоуправления, в соответствии с его мнением, сыграли предпочтения народа. При этом автором не делается попыток найти «систему», общее направление преобразований Временного правительства, затушевываются факты, свидетельствовавшие об ошибках большевиков, показывающие недовольство широких слоев населения рядом предпринятых большевиками мер.

Некоторые историки, например С.В. Леонов¹, исходя из антитезы «демократизм» — «тоталитаризм», считают, что демократический потенциал к концу 1917 г. не был исчерпан, большинство населения по-прежнему отказывало большевикам в поддержке. Поэтому большевистский переворот и замена демократических самоуправлений на Советы представляются как насильственные действия меньшинства, не имевшего прочной опоры в обществе, а поэтому вынужденного в первое время идти на компромисс с другими общественными силами.

Часть исследователей рассматривает революцию 1917–1918 гг. как черную полосу в истории России, в которой не было места позитивным процессам, как смуту, трагедию, время всеобщего разрушения и общественного разложения, каковой участи не избежали и муниципалитеты. Виновными во всем этом оказываются (в зависимости от предпочтений авторов) большевики, социалисты, либералы, «безбожники», масоны, интеллигенция. В.П. Булдаков, отказавшись от поиска виновных, обратил внимание на психологические особенности российского населения, ошибки самодержавной власти, тупики и острые моменты общественного развития страны, которые в своем сочетании породили революцию, модернизовавшую, но при этом сохранившую в общих чертах традиционные институты управления страной, привычную для народных масс систему «власти — подчинения». Многие исследователи обращают внимание на особую роль в революции солдат тыловых гарнизонов, крестьян.

¹ Леонов С.В. Рождение советской империи: государство и идеология. 1917–1922 гг. — М.: Диалог — МГУ, 1997.

В 1990-е гг. тема городского самоуправления фактически была заново открыта историками. Она стала популярной и среди политологов, юристов, публицистов, краеведов, в том числе в связи с ликвидацией Советов в 1993 г., появлением муниципальных органов, названных так же, как до-революционные, думами, усилением местной власти и декларируемыми принципами децентрализации, местной инициативы.

Пока городское самоуправление в революционный период исследователи лишь вскользь рассматривают на историко-теоретическом уровне, в рамках работ, освещавших историю местного самоуправления в целом¹. Постсоветская историография городского самоуправления характеризуется преобладанием региональных, краеведческих исследований². Историки на местах, изучая архивы и материалы периодики, стали открывать для себя, что история городского самоуправления не вписывается в созданную в советские времена схему, она гораздо сложнее, и подходить к этой теме можно под разными углами зрения. Внимание тематике стали уделять ис-

¹ См., например: *Курдюк П.М., Билоус А.С.* Муниципально-правовые теории в истории России (XIX–XX вв.). — Краснодар: Кубанский ГАУ, 2007; *Головин В.А.* Эволюция политического института местного самоуправления в России (Исторический, политологический и психологический аспекты). — Волгоград: Панорама, 2009; *Баксаляр В.В.* Социально-исторические истоки формирования городского самоуправления в России. — Саратов: Научная книга, 2004.

² *Чудаков О.В.* Городское самоуправление в Сибири в годы Первой мировой войны и период социальных катаклизмов (июль 1914 — I пол. 1918 г.). — Омск, 2013; *Попов П.А.* Городское самоуправление Воронежа (1870–1918 гг.): дисс. канд. ист. наук. — Воронеж, 2005; *Скутарлеев Д.Е.* Местное самоуправление центральных губерний России в 1864–1918 гг.: организационно-финансовый и экономический аспекты: дисс. канд. ист. наук. — М., 2006; *Ефимова В.В.* Петрозаводское городское самоуправление (1870–1918 гг.). — Петрозаводск, 2004; *Архипова Н.Е.* Организация и деятельность органов городского самоуправления Нижнего Новгорода в 1892–1917 гг.: дисс. ... канд. ист. наук. — Нижний Новгород, 2008; *Бадретдинов Т.З.* Городское самоуправление Казанской губернии в начале XX века: выборы, структура, общественно-политическая деятельность (1905–1917 гг.): дисс. ... канд. ист. наук. — Казань, 2002; *Лонина С.Л.* Становление и развитие городского самоуправления в Восточной Сибири в 1870–1917 гг.: дисс. ... канд. ист. наук. — Красноярск, 2002; *Кабытова Н.Н.* Самарская городская дума в 1917 г. // Самарский земский сборник. Вып. 4. — Самара, 1996. С. 8–12; *Кабытова Н.Н.* Власть и общество в российской провинции: 1917 год в Поволжье. — Самара, 1999; *Румянцев Д.Е.* Демократизация органов городского самоуправления в Поволжье в 1917 году: историко-политический анализ: дисс. канд. ист. наук. — Казань, 2006; *Мухачев Б.И.* Политическая деятельность Владивостокской городской Думы в марте 1917 г. — июле 1918 г. // Известия Российского государственного исторического архива Дальнего Востока Т. 3. — Владивосток, 1998. С. 158–168; *Толочко А.П., Коновалов И.А., Меренкова Е.Ю., Чудаков О.В.* Городское самоуправление в Западной Сибири в дореволюционный период: становление и развитие. — Омск: Омский госуниверситет, 2003; *Трусова Е.М.* Местное управление и самоуправление на Дону, Кубани и в Ставрополье в 1917 г. — Ростов-н/Д: изд-во СНИЦ ВШ, 1999; *Устина Л.Н.* Городские думы в 1917 г. (на материалах Самарской, Саратовской и Симбирской губерний): дисс. канд. ист. наук. — Самара, 1998; *Красовская Ю.В.* Городские думы Костромской и Ярославской губерний в 1917 — начале 1918 г.: дисс. ... канд. ист. наук. — Ярославль, 2002.

следователи в регионах, не имеющие возможности полноценно работать в центральных архивах и библиотеках. Отсюда вытекают достоинства и недостатки их работ: с одной стороны, изучение городского самоуправления зачастую ведется на широкой фактической базе, на основе скрупулезной работы в региональных архивах. Исследователи отказываются от исключительно историко-правового и «иллюстративного» подходов, схематизма и концепции, что история провинции — это слабое и запоздалое отражение столичных тенденций, обращают внимание на аспекты, которые ранее выпадали из поля зрения.

С другой стороны, зачастую наблюдаются краеведческий акцент на поиске «самобытного», интересных фактов, мелкотемье, узкая проблематика, слабая координация и общение с исследователями, изучающими ту же тему на материалах других городов и регионов. Многие исследования стереотипны, характеризуются узостью источниковой и историографической базы. Иногда наблюдается тенденциозное притягивание фактов к концепции или, наоборот, приведение груды фактов при отказе от обобщений, собственных мыслей и выводов. Зачастую в работах внимание концентрируется только на находящейся «на поверхности» политической истории, иногда история городского самоуправления подменяется пересказом решений, принятых тем или иным муниципалитетом. Слабо затронуты вопросы муниципального управления уездных городов, городских финансов, муниципального хозяйства.

В постсоветское время началось активное изучение истории столичных городских самоуправлений. История Петроградской городской думы рассмотрена в сборнике «Петербургская городская дума, 1846—1918»¹, ситуация в Московской городской думе в 1917 г. освещена в работах Л.Ф. Писарьковой², А.Е. Писарева³, в одной из статей С.Е. Рудневой⁴. Продолжает плодотворную деятельность В.А. Нардова, опубликовавшая в 2014 г. сборник статей разных лет, которые посвящены тематике городско-

¹ Петербургская городская дума, 1846—1918. — СПб.: Лики России, 2005.

² Писарькова Л.Ф. Московская городская дума, 1863—1917. — М.: Мосгорархив, 1998; Писарькова Л.Ф. Городские реформы в России и Московская дума. — М., 2010.

³ Писарев А.Е. Московское городское общественное управление (городская дума) в марте — ноябре 1917 г.: дисс. ... канд. ист. наук. — М., 2007.

⁴ Руднева С.Е. Делегация Московской городской думы на Демократическом совещании (сентябрь 1917 г.) // Вопросы истории. 1997. № 11.

го самоуправления в России в конце XIX — начале XX в. с особым акцентом на Петербург¹. Методология в исследованиях, как правило, довольно проста: это традиционные принципы историзма, системности, цивилизационный и формационный подходы, сравнительно-исторический, историко-типологический, генетический методы.

За последнее время в изучении городского самоуправления России накоплена значительная фактографическая база. Авторы работ по истории городского самоуправления основное внимание уделяют изучению локальной истории сквозь призму деятельности муниципалитетов в пределах одного или нескольких регионов российского государства, анализу главных правовых законоположений. Зачастую политико-правовой анализ института городского самоуправления подменяется изучением политической борьбы партий, представленных в муниципалитетах. По-прежнему почти нет и работ, посвященных финансово-экономической сфере городского самоуправления в России накануне и в условиях революции². Слабо используются материалы центральных архивов, мало изучена столичная периодика по муниципальным вопросам. За интересом к локальному иногда теряется комплексность видения.

Зарубежная историография русской революции с момента появления акцентировала внимание на событиях политической истории, изучении места высших государственных органов и их деятельности в ходе революции, освещении борьбы за власть партий, и в первую очередь большевиков. Проводились попытки альтернативного советскому концептуального осмысления основных событий, причин, роли и места русской революции, Временного правительства, большевистской партии, Ленина и Сталина в истории, повторяя с иными оценочными суждениями схемы рассмотрения истории революции, использовавшиеся советской историографией. Политизация зарубежной историографии русской революции была неизбежна. Контекст местной истории, истории городского самоуправления, как и в советской историографии, находился на периферии исследовательского интереса. Так, видный зарубежный исследователь, ав-

Нардова В.А. Городское самоуправление в России во второй половине XIX — начале XX в.: власть и общество. — СПб.: Лики России, 2014.

² За рядом исключений: например, довольно поверхностной, имеющей скорее характер обзора кандидатской диссертации М.А. Золотарева «Экономические основы городского хозяйства России. 1870—1914 гг.», вышедшей в 2012 г. в Москве.

тор фундаментального труда «Русская революция» Р. Пайпс (R. Pipes) по существу свел свою работу к поиску ответов на два вопроса: почему пал царизм и почему к власти пришли большевики во главе с Лениным, не затрагивая проблематику местного самоуправления¹. Иллюстрируя тезис о непопулярности большевиков и политической радикализации общества летом 1917 г., Р. Пайпс называет демократические выборы в Петроградскую и Московскую городские и районные думы выборами в городской Совет, не смущаясь тем, что в приводимой им в качестве иллюстрации таблице с результатами выборов в городской Совет в Москве в июне и сентябре 1917 г. на почетном втором месте находятся кадеты². «Ревизионистское» направление западных историков, уделяя большее внимание «народным массам», роли общественных сил, классов, национальному вопросу и стараясь подходить к оценкам русской революции менее политизировано, также оставляли вопрос о городском самоуправлении в стороне³.

Работы западных исследователей последних лет в целом не изменили ситуации. Р. Вейд (R. Wade) в своей работе, вышедшей в 2000 г., вобравшей в себя труды многих других зарубежных исследователей по истории революции, также касается городского самоуправления вскользь, лишь в единичных случаях упоминая о существовании городских дум⁴. В 1997 г. в Великобритании вышел сборник статей, в котором была предпринята попытка комплексно осветить историю революции. Символично, что в написанных Н. Смирновым статьях, посвященных Советам и городскому самоуправлению, автор опирается на литературу советских исследователей: Е.Н. Городецкого, Е.Г. Гимпельсона, А.И. Грунта, А.М. Андреева, Н.П. Ерошкина и ряда других. Обе статьи носят не исследовательский, а обзорный характер⁵.

Одним из направлений западной историографии русской революции, получившим развитие в последние годы, стала история революции в российской провинции. М. Хикки (M. Hickey) рассматривает отдель-

¹ *Pipes R.* Русская революция: в 2 ч. — М.: РОССПЭН, 1994; Пайпс Р. Три «почему» русской революции. — М.; СПб.: Atheneum, Феникс, 1996.

² *Pipes R.* Русская революция. Ч. 2. С. 139.

³ *Fitzpatrick, Sheila.* The Russian Revolution. Oxford: Oxford University Press, 1994.

⁴ *Wade, Rex A.* The Russian Revolution, 1917. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

⁵ *Critical companion to the Russian Revolution, 1914–1921 / edited by Edward Acton, Vladimir Cherniaev, William Rosenberg.* London, Sydney, Auckland: Arnold, 1997.

ные аспекты политической истории муниципалитета Смоленска 1917 г. в контексте изучения причин взлета и падения популярности умеренных социалистов в этом губернском городе¹. С. Бэдкок (S. Badcock) сконцентрировала свое внимание на Казанской и Нижегородской губерниях, задалась целью показать, что революция в провинции не была простым отзвуком событий в центре, найти среди масс и классов и представить в своей работе простых людей, обыденное восприятие событий политической жизни, действий партийно-политической элиты, хозяйственно-экономических трудностей, с которыми приходилось сталкиваться горожанам и крестьянству во время революции². Автор, широко используя местные архивные источники, прессу, сборники документов, весьма немногочисленные работы англоязычных ученых, почему-то игнорирует пласт исследовательских работ советских и российских историков. В числе органов местной власти и общественных организаций, материалы которых использовала С. Бэдкок, присутствовали и городские думы, однако в силу заданной тематики муниципальная жизнь не находилась в центре интересов автора.

Трансформация института городского самоуправления накануне и во время революции 1917 г., политика центральной власти, политическая и финансово-хозяйственная деятельность российских муниципалитетов нуждаются во всестороннем изучении. Значение городов накануне революции неуклонно росло, а все либеральные и социалистические партии, правительство и общественные деятели важное место отводили реформе самоуправления. Именно местные самоуправляющиеся единицы в 1917 г. должны были стать опорой демократической власти. Изучение опыта городского самоуправления — наиболее близкого к населению уровня публичной власти, приобретавшего особую значимость в условиях бурной урбанизации, позволяет с новой точки зрения взглянуть на историю российской революции, дискуссионные темы о ее причинах, факторах «углубления», победе большевиков, радикальном изменении экономической модели и политического строя, выявить аспекты,

Hickey, Michael. The rise and fall of Smolensk's moderate socialists // Provincial landscapes: local dimensions of Soviet power, 1917–1953: compiled by Raleigh. Pittsburg: University of Pittsburg, 2001. P. 14–35.

² *Badcock, Sarah.* Politics and the people in Revolutionary Russia. A provincial history. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

которые не могли быть замечены при эволюционном протекании процессов.

Чтобы исследовать ситуацию в сфере городского самоуправления в условиях динамических изменений, требуется сначала охарактеризовать институт в статичном виде, к моменту начала революционных потрясений, необходимо в исторической ретроспективе выявить его достижения, успехи, трудности, проблемы и вырисовывавшиеся перспективы. Какую роль муниципальное управление приобрело к началу революции, какие метаморфозы претерпело? Какое место в системе государственного управления заняло? Каким было его политическое, общественное, экономическое, хозяйственное значение? Какие вырисовывались перспективы развития института? Какие качества привлекали в муниципальные органы общественность, какие возможности городское самоуправление открывало перед ними?

В каком состоянии находилось городское хозяйство? Какое значение оно имело в глазах государства и общественности? Какие приоритеты в хозяйственных вопросах ставили себе города? Какие финансовые возможности имели и как пытались разрешить трудности? Как изменились функции и возможности муниципалитетов, отношения с государством и населением в годы мировой войны? Какие предпосылки революционной трансформации городского самоуправления были заложены в предшествующий период? Почему именно институт местного самоуправления был взят Временным правительством за основу при организации управления на местах? Поиск ответов на эти вопросы требует подробного изучения различных аспектов состояния института городского самоуправления накануне революции.

Монография ставит целью изучить достижения, успехи и проблемы института городского самоуправления накануне революции, осветить процесс трансформации института городского самоуправления в революционный период 1917 г. до прихода к власти большевиков, в том числе реформу Временного правительства, ее реализацию на практике, а также процессы в сфере городского хозяйства и муниципальных финансов. В центре внимания находятся не только вопросы разработки законодательства, анализ правовых норм, курса центральной власти, но и исследование практической ситуации в сфере городского самоуправления в политическом и финансово-хозяйственном аспектах на местах.

Большевистский переворот стал рубежным пунктом в истории России, полностью изменившим вектор ее движения, сломавшим траекторию развития института местного самоуправления, который пережил после Октября период радикальной трансформации. В это время резко меняются и внешние условия: территориальные рамки государства, общественная, политическая, экономическая ситуация. Метаморфозы органов городского управления после прихода к власти большевиков в смысловом плане являются самостоятельной проблемой и нуждаются в отдельном глубоком изучении.

Эта работа не только пытается дать ответы, но и задает новые вопросы. Институт городского самоуправления начала XX в. как явление очень сложен, противоречив и многогранен, тесно связан с другими аспектами истории России и мира и имеет большой потенциал для дальнейшего изучения, а потому еще долгое время будет привлекать внимание историков.

В исследовании активно используются архивные материалы, важное место отведено периодике. Сочетать микро- и макроподходы помогает использование документов как из центральных архивов, так и из двух архивохранилищ в регионах. В Государственном архиве Российской Федерации были использованы материалы фонда Департамента общих дел МВД, Отдела по делам местного управления МВД, Главного управления по делам местного хозяйства МВД Временного правительства, канцелярий Временного правительства и министра-председателя. Полезные сведения содержатся в фонде Главного комитета Всероссийского союза городов (ВСГ) в Российском государственном военно-историческом архиве. В петербургском Российском государственном историческом архиве интересны фонды Главного управления по делам местного хозяйства МВД, Департамента общих дел МВД, Госдумы, канцелярии Минфина, Кассы городского и земского кредита, Первого департамента Сената. Материалы ГА РФ, РГВИА и РГИА дополняют и расширяют документы региональных архивов: Центрального государственного архива Москвы, где содержатся разнообразные материалы по городскому самоуправлению Москвы и уездных городов, хранятся воспоминания московских думских гласных С.В. Бахрушина и Н.П. Вишнякова; Государственных архивов Кировской и Тульской областей.

Среди печатных материалов особую ценность представляют статистические материалы, освещающие ситуацию в сфере городского хозяй-

ства и организации городского самоуправления накануне революции 1917 г.¹

Важнейшую роль в изучении событий 1917 г. играет периодика, носившая, как правило, четкую политическую окраску. В ней с учетом всей тенденциозности и политической пристрастности содержатся сведения, зачастую отсутствующие в других источниках. В газетах и журналах предреволюционного и революционного периодов имеются богатейшие источниковые данные о работе городских дум, управ, всевозможных муниципальных комиссий, в том числе протоколы и стенограммы их заседаний. В ходе написания работы просмотрены подшивки нескольких московских газет: либерально-беспартийных «Русских ведомостей», консервативных «Московских ведомостей», московской деловой газеты «Коммерсант», умеренно-социалистической газеты московской организации партии эсеров «Труд», дрейфовавших на протяжении 1917 г. в сторону большевизма «Известий Московского совета рабочих депутатов», большевистского «Социал-демократа». Изучены петроградский «Вестник городского самоуправления», официальный «Вестник Временного правительства». Использовалась и региональная пресса: газеты умеренно-социалистического направления «Вятская речь», «Голос народа» (Тула), либерально-кадетские «Вятская мысль», «Тульская молва», «Свободная мысль» (Тула), официозные «Вятские губернские ведомости», переименованные в апреле 1917 г. в «Вятские известия Временного правительства», «Известия Тульского губисполкома», большевистская «Пролетарская правда» (Тула).

Кроме газет в исследовании используется обширный, слабо введенный в научный оборот материал журналов, в которых наряду с информацией о событиях и публицистикой содержатся статьи и заметки экспертов, профессионалов в вопросах муниципальной тематики, нормативно-правовые акты. Под эгидой ВСГ до начала 1918 г. действовало два

¹ Города России в 1910 г. — СПб., 1914; Доходы, расходы, специальные капиталы и задолженность городских поселений на 1912 год. / Стат. отделение департамента окладных сборов Министерства финансов. — Пг., 1917; Календарь-справочник городского деятеля на 1910, 1911, 1912, 1913, 1914, 1915, 1916, 1917 гг.; Памятная книжка и адрес-календарь Вятской губернии на 1916 г. — Вятка, 1916; Памятная книжка Московской губернии на 1914 г. — М., 1913; Памятная книжка Тульской губернии на 1916 г. — Тула, 1916; Котельнический календарь-альманах за 1914 г. — Котельнич, 1914; Облигационные займы русских городов. — СПб., 1912; Спутник городского гласного. Краткое руководство для городского деятеля. — Пг., 1917 и др.

журнала: «Известия Всероссийского союза городов», «Город. Вестник Всероссийского союза городов». Л.А. Велихов с 1909-го до начала 1918 г. издавал журнал беспартийно-либерального направления на темы городского самоуправления «Городское дело». Главное управление по делам местного хозяйства при МВД выпускало в 1917 г. «Известия по делам земского и городского хозяйства», а ВЦИК Советов — журнал «Вопросы самоуправления». Московская и Петроградская городские думы издавали свои «Известия». Позицию городских работников позволяют ярче представить журнал «Третий элемент», выходивший в начале 1917 г., «Известия комитета служащих Московского городского общественного управления» и «Рабочая жизнь». Еженедельный журнал «Самоуправление» в 1917 г. издавали петроградские эсеры, один номер журнала «Город и земство» выпустили большевики.

Методологической основой монографии стало сочетание модернизационного и цивилизационного подходов. Модернизационный подход основан на концепции модернизации, т. е. процесса перехода общества от традиционного к современному, от аграрного к индустриальному, от сельского к городскому. В понятие традиционного общества включаются такие признаки, как приоритет аграрной сферы, преимущественно экстенсивное развитие, слабые товарно-денежные отношения, жесткая иерархическая стратификация, низкая социальная мобильность, подчинение личностного развития силе традиций, закрытость, замкнутость, сельский характер общества. «Современное» общество отличают индустриализм, урбанизированность, господство неземледельческого труда, развитые товарно-денежные отношения, высокая социальная мобильность, распространение городской культуры, ценностей и образа жизни, индивидуализм.

Цивилизационный подход опирается на представление о существовании особой российской цивилизации, вобравшей ряд устойчивых специфических черт, отличающих ее от других обществ, и меняющейся по своим законам. Россия имеет свой исторический бэкграунд, природно-климатические особенности, этнический состав, огромную территорию, особые методы управления ею — подавляющая роль государства, патернализм, коллективизм и отношения «власти — собственности».

Продуктивным может быть сочетание этих подходов, не абсолютизирующее самобытность России, а включающее ее в качестве важного элемента в мировые процессы, но в то же время учитывающее специфические

особенности России как цельного культурно-исторического, экономического и политического явления. «И модернизационный, и цивилизационный подходы отнюдь не исключают, а дополняют друг друга, высвечивая важные стороны отечественного развития нового и новейшего времени», — отмечает историк, исследователь процессов урбанизации в XX в. А.С. Сенявский¹.

Россия вступила на путь модернизации запоздало и во многом вынужденно, чтобы дать «ответ» на «вызов» со стороны Запада. Модернизация в российской цивилизации проявилась в заимствовании из Европы и развитии на собственной почве технологий, экономических практик. Как справедливо отмечает историк-востоковед Л.С. Васильев, «не идеи и институты западного антично-буржуазного происхождения, а именно индустриально-инфраструктурная перестройка материальных условий существования становилась в мире вне Запада приоритетной»².

Однако за изменением экономической базы неизбежно следовали социальные и политические перемены, разрушение институтов традиционного общества и потребность в новых, «современных» институтах. Как и в других странах догоняющего развития, в России «имплантация» институтов модернизации требовала гибкости и постепенности, особенно если эти институты изначально не имели под собой достаточной «почвы». Успешность новых институтов зависит от соблюдения ряда правил, которые попытался сформулировать экономист В.М. Полтерович. При внедрении института требуется, помимо прочего, учитывать особенности развития гражданской культуры, качество человеческого капитала; статическую и динамическую комплементарность институтов, т. е. тот факт, что желаемый институт не может эффективно работать без формирования предпосылок в виде ряда других институтов. Успех на пути институциональных преобразований, по мнению Полтеровича, невозможен без частичной компенсации потерь проигравшей стороне и без сдерживания перераспределительной деятельности, неизбежно возникающей в условиях трансформации. Кроме того, необходимы меры по стимулированию экономического роста и формирование государством соответствующих институци-

¹ Сенявский А.С. Урбанизация России в XX веке: роль в историческом процессе. — М.: Наука, 2003. С. 32.

² Васильев Л.С. Модернизация как исторический феномен: о генеральных закономерностях эволюции. — М., 2011. С. 121.

ональных ожиданий в обществе¹. Несоблюдение этих правил чревато срывом и провалом институциональных преобразований.

Освоение обществом заимствованных извне институтов модернизации сначала носит очаговый характер и ведет к значительному отрыву в экономическом, культурном, политическом, ценностном измерениях общественных слоев, подвергшихся модернизации, от основной массы традиционного общества. В связи с индустриальным приоритетом Запада процесс догоняющей модернизации в других странах приобрел характер вестернизации, что создавало дополнительную напряженность: радикальный отказ от того или иного системообразующего явления не мог не вызывать в обществе раскола и разрушительных тенденций.

Одним из институтов модернизации в России стала система городского самоуправления, получившая мощный толчок к развитию в ходе бурной урбанизации России в начале XX в.

¹ Полтерович В.М. Элементы теории реформ. — М.: Экономика, 2007. С. 423–424.

Глава 1

Социально-политические основы городского самоуправления в России накануне Февральской революции 1917 г.

1.1. Компетенция и особенности организации городского самоуправления в преддверии революции

Истоки института самоуправления в России прослеживаются еще в период Древней Руси, его элементы сохранились и после оформления централизованного государства. В XVI–XVII вв. действовало земское, губное управление, фактическая власть в уездах принадлежала не столько назначенцам из центра, сколько избранным населением сотским и старостам.

Участие населения в решении вопросов местного значения в России было необходимостью: эффективно управлять огромной территорией только с помощью назначенцев из центра было нелегко. Особенностью российских городов было то, что в них государственная власть доминировала над традиционной системой местного самоуправления средневековых городских общин. Это было связано с разной ролью, которую играли города в России и на Западе. Если в странах Европы города были в первую очередь торгово-ремесленными центрами, местом притяжения экономической жизни округа, то в России город — это прежде всего административный центр, цитадель, средоточие государственной власти, подчинявшей окрестные территории.

Постепенно в XVII–XVIII вв. важность городов как укрепленных административных пунктов в России падала, усиливалось их экономическое значение, формировались новые слои городского населения: купцы, мещане, которые вовлекались в процесс городского управления. При Петре I посадское население, купцы получили возможность выбирать представителей в местные административно-фискальные органы — земские избы, магистраты. Однако городское управление с элементами самоуправления носило скорее сословный, чем территориальный характер. В XVIII в. формируется представление о городе как об особом явлении, отличном от деревни, появляется понятие «городской обыватель». При организации

выборов в Уложенную комиссию была создана должность городского головы, избиравшегося домовладельцами на два года. Он был призван руководить выборами, выполнять указания верховной власти.

Жалованная грамота городам, изданная в 1785 г. по инициативе Екатерины II, впервые оформила европеизированную думскую модель городского самоуправления, закрепила за городами право юридического лица, возможность обладать движимым и недвижимым имуществом, ввела понятие городского общества как совокупности жителей без различия сословной принадлежности, объединенных не казенными, а прежде всего общественными интересами, регламентировала организацию и работу муниципальных органов. Высшая власть признала автономию городского общества. Городское самоуправление как особый общественный институт с трудом приживался в российских реалиях, но потенциально мог стать важным элементом модернизации. В середине XIX в. идеи самоуправления получают в России развитие. В 1846 г. в Санкт-Петербурге было введено новое положение об общественном управлении городов, сохранявшее сословный принцип организации городского управления, но вводившее имущественный ценз.

Преобразование городского управления во всероссийском масштабе стало одной из Великих реформ 60-х гг. XIX в. Пробным шаром стало принятие в 1862 г. положения об общественном управлении Москвы, расширявшего нормы петербургского закона 1846 г. и сохранявшего сословность органов самоуправления. Однако общее Городовое положение, утвержденное 16 июня 1870 г., оказалось построено на других основах. Сословно-бюрократические органы управления городом были заменены всесословными, классовыми, основанными на буржуазном налоговом принципе. Все горожане, соответствовавшие цензу, делились на три курии, каждая из которых состояла из трех разрядов, объединявших плательщиков трети общей суммы городских налогов. Действовал принцип «какой избиратель больше платит, тот и имеет больше прав». Все разряды на собрании избирали на четыре года равное количество гласных в городскую думу — распорядительный орган, состоявший из головы и гласных. Дума в свою очередь формировала управу — исполнительный орган.

Должностные лица муниципалитетов не являлись государственными служащими. Был установлен надзор государства за законностью решений, издаваемых общественными управлениями: по этой причине губернатор мог приостановить исполнение любых постановлений муниципалитета,

наиболее важные из них, как изменение планов города, отчуждение принадлежащих городу земель, крупнейшие займы, поручительства, установление сборов, утверждались центральным правительством, а сметы — губернатором.

В определенные законом задачи городского самоуправления вошли забота о местных культурно-хозяйственных делах: благоустройство города, содержание коммуникаций, обеспечение населения продовольствием, здравоохранение, борьба с пожарами, содержание благотворительных учреждений, больниц, театров, библиотек, музеев, забота об образовании. Городское самоуправление содержало полицию, пожарные команды, тюрьмы, обеспечивало воинский постой.

Дореволюционные авторы положительно отзывались о городской реформе 1870 г. По их мнению, реформа дала муниципалитетам широкую самостоятельность в решении местных дел, право самообложения, создала в лице городской управы выборный исполнительный орган, подчиненный думе и независимый от администрации. Положительно оценивались достаточно широкое избирательное право, разделение полномочий между думой и подконтрольной ей управой, самостоятельность при решении дел местного значения, огромное большинство которых не нуждалось в утверждении администрации. В то же время фиксировалась половинчатость Городового положения 1870 г.: куриальная избирательная система, устанавливавшая неравенство в избирательных правах — голос крупных плательщиков был более весом, чем голоса мелких; фактическое отстранение от выборов квартиронанимателей; зависимость городского головы от государственной администрации, которая утверждала его в должности¹. Сенаторская комиссия Каханова, организованная в 1881 г., сочла недостатками положения 1870 г. однословный характер представительства, не отражавший уровень грамотности и степень зажиточности: в основном в выборах участвовал торговый класс; крайнюю неравномерность и случайность группировки избирателей по куриям; переобремененность бюджета обязательными расходами; значительный рост недоимок, в том числе из-за несовершенства их взимания через полицию².

¹ Михайловский А. Реформа городского самоуправления в России. — М.: Польза, В. Антик и К., 1908. С. 10–12.

Гессен В.М. Городское самоуправление. Дополнение к курсу русского государственного права. — СПб.: Изд-е студ. Кассы взаимопомощи при СПб. Политехникуме, [19?]. С. 12–16.

В современных исследованиях городская реформа 1870 г. оценивается в основном позитивно, так как, по мнению правоведов, в результате удалось создать «продуманную и эффективную систему самоуправления, которую по тем временам не знала и Европа»¹. В то же время Л.Ф. Писарькова подчеркивает преждевременность отказа от сословности в муниципалитетах: по ее мнению, это привело сначала не к объединению разнородных элементов общества, а к их разделению на сословно-профессиональные группы и формированию сословного самосознания². Б.Н. Миронов справедливо отмечает, что реформа 1870 г. заложила основы возможного конфликта между государством и муниципалитетами: по мнению историка, с 1870 г. можно говорить об утрате органами городского самоуправления двойственного характера учреждений государственных и общественных — с этого времени они отстаивали только общественные интересы и были готовы конфликтовать с администрацией³.

Сама верховная власть была довольна тем, что Городская реформа 1870 г. обеспечила развитие благоустройства и улучшение условий городской жизни, однако, по мнению властей, проявились и «несовершенства», которые требовали исправления⁴. В 1892 г. было издано новое Городовое положение, действовавшее вплоть до революции 1917 г.

В законодательном акте 1892 г. изменения в первую очередь коснулись двух вопросов: избирательной системы и правительственного надзора. Вне внимания и почти без изменений были оставлены важные группы проблем: организация городской думы и управы, их функции и полномочия, роль членов управы, взаимоотношения между думой и управой; городские финансы⁵. По этим вопросам нормы положения 1870 г. вполне власти устраивали.

В новом Городовом положении на смену куриальной избирательной системе пришла формально бессословная, основанная на выборах гласных всем населением, имевшим активное избирательное право, в одном

¹ Институты самоуправления: историко-правовое исследование. — М., 1995. С. 297.

² Писарькова Л.Ф. Городское самоуправление пореформенной России: замысел и воплощение // Труды ИРИ РАН 1997–1998 гг. Вып. 2. — М.: ИРИ РАН, 2000. С. 144–145.

³ Миронов Б.Н. Социальная история России периода Империи (XVIII — начало XX века). Изд. 3. Т. 1, 2. — СПб.: Дмитрий Буланин, 2003. Т. 1. С. 502; Т. 2. С. 150.

Полное собрание законов Российской империи. Собр. 3-е. Т. XII. № 8708. С. 430.

⁵ Немовский А.Ф. Реформа городского самоуправления. — СПб.: 1911. С. 25–26.

избирательном собрании. Если в Городовом положении 1870 г. закреплялось налоговое основание избирательного права, то новый закон стремился привязать избирательное право к владению недвижимым имуществом¹. Был установлен чрезвычайно высокий имущественный ценз. Участвовать в выборах могли физические и юридические лица², либо имевшие в пределах города крупные торгово-промышленные предприятия (в столицах — соответствующие первой гильдии, в других городах — первой и второй гильдии), либо платившие ежегодно городской оценочный сбор за имущество, стоившее не менее 3000 руб. в Москве и Петербурге, не менее 1500 руб. в губернских городах с населением более 100 тыс. человек, не менее 1000 руб. в остальных губернских и значительных уездных городах, не менее 300 руб. в прочих городских поселениях. Причем все женщины и мужчины до 25 лет могли пользоваться избирательным правом не лично, а лишь через уполномоченных, юридические лица могли действовать через представителей. Фиксировалось, что никто не может иметь на выборах больше двух голосов³.

Выборы в городские думы проходили в избирательном собрании или, если город большой, на нескольких избирательных участках. Гласными могли стать только лица, обладающие пассивным избирательным правом, не отказавшиеся от баллотировки и предложенные не менее чем 5 избирателями. Ужесточились ограничения в отношении числа гласных-нехристиан: если по Городовому положению 1870 г. они могли составлять не больше 1/3 гласных, то по положению 1892 г. — не свыше 1/5 гласных. Выборы происходили закрытой баллотировкой шарами. Выдвинутый кандидат считался избранным в гласные, если получал больше избирательных шаров, чем неизбирательных. Список избранных гласных в течение двух суток передавался губернатору, который отвечал за выявление нару-

¹ Семёнов Д.Д. Указ. соч. С. 132; Гессен В.М. Указ. соч. С. 19.

² Это могли быть благотворительные, ученые, учебные, правительственные учреждения, общества, товарищества и компании.

³ Полное собрание законов Российской империи. Собр. 3-е. Т. XII. № 8708. С. 437. В голосовании не могли участвовать христианские священники, чины прокурорского надзора, полиции, председатель и члены местного по земским и городским делам присутствия, кроме губернского предводителя дворянства, председателя губернской земской управы, городского головы и представителей земских собраний и городских дум. Права голоса также лишались подвергшиеся следствию или суду за ряд преступлений, отрешенные от должности (в течение 3 лет после отрешения), несостоятельные, лишенные духовного сана или звания за пороки, состоящие под гласным надзором полиции, держатели винных лавок и питейных домов, лица, имеющие крупные недоимки по городским сборам.

шений и принимал жалобы. Он мог утвердить список либо передать выборное производство местному присутствию по земским и городским делам, которое имело право отменить выборы и назначить новые¹.

Гласные избирались на четыре года и выполняли обязанности безвозмездно. Их полномочия прекращались при утрате активного избирательного права или отказе от звания гласного, полномочия прерывались на время судебного расследования по ряду преступлений и проступков. В поселениях, имевших не более 100 избирателей, в думе должны были заседать 20 гласных, на каждые дополнительные 50 избирателей прибавлялось по 3 гласных, максимум для столиц — 160 гласных, для губернских городов с населением более 100 тыс. человек и Одессы — 80 гласных, для остальных губернских и крупных уездных городов — 60 гласных, в остальных городах — 40 гласных. Сверх этого в собраниях думы с правом голоса могли участвовать председатель уездной земской управы, депутат от духовного ведомства².

Заседания городской думы должны были проходить не менее четырех и не более 24 раз в год. Могли созываться чрезвычайные заседания — с разрешения или по распоряжению губернатора, а в столицах — министра внутренних дел или генерал-губернатора. Чтобы заседание думы считалось законным, было необходимо присутствие не менее половины гласных в тех городах, где общее число гласных в думе не превышало 40, и не менее трети — в остальных поселениях. Для решения вопросов покупки или продажи недвижимости, займов и поручительств, ответственности лиц городского самоуправления необходимо было квалифицированное большинство в две трети гласных там, где гласных не более 40, и не менее половины в остальных городах, причем «за» должно было проголосовать не менее двух третей присутствующих гласных. В остальных случаях для принятия решения требовалось простое большинство голосов. Гласные не могли уклоняться от присутствия без уважительных причин³.

Сферой компетенции городской думы, согласно Городовому положению 1892 г., были «местные пользы и нужды». Города имели право заведовать своим имуществом и капиталами, собирать предусмотренные

Полное собрание законов Российской империи. Собр. 3-е. Т. XII. № 8708. С. 439—440.

² Там же. С. 440—441.

³ Там же. С. 441—443.

государством сборы и повинности, бороться с нехваткой продовольствия, заботиться о внешнем благоустройстве, в том числе тротуарах, освещении, водопроводе. Органы городского самоуправления должны были заниматься общественным призрением, борьбой с нищенством, пожарами, содержать лечебные и благотворительные учреждения, предпринимать меры в народном образовании, здравоохранении и санитарии. В сфере их компетенции находились вопросы улучшения культурной сферы: библиотек, музеев, театров, развитие торговли, бирж, кредитных учреждений. Города должны были «удовлетворять потребности военного и гражданского управлений», государство особыми законоположениями и уставами могло возлагать на них и другие обязанности. В рамках компетенции муниципалитеты могли приобретать и отчуждать имущество, вчинять гражданские иски и отвечать в суде, однако новые городские сборы и подати могли устанавливаться только государством¹. Полиция оставалась в руках коронной власти, муниципалитеты не имели права законодательной инициативы, возможности отчуждать частные земли в общественно полезных целях, организовывать съезды².

В соответствии с Городовым положением 1892 г. жалобы на обращенные к исполнению постановления думы частные лица и общества могли приносить в сенат, а на не вступившие в силу решения — губернатору. Жаловаться на распоряжения управы можно было губернатору или думе. Городской голова, его товарищ и члены управы могли подвергаться дисциплинарной ответственности: замечаниям, выговорам без внесения в послужной список и удалению с должности³.

Думы определяли порядок действий исполнительных органов, снабжали их инструкциями, проверяли деятельность и отчеты, рассматривали жалобы, однако не имели возможности самостоятельно смещать управу или отдавать ее членов под суд. Для предварительного рассмотрения сложных дел могли создаваться исполнительные комиссии из гласных. Председателем управы являлся городской голова, кроме него в составе управы было два члена, причем губернские и значительные уездные города могли просить увеличить состав управы до трех человек,

¹ Там же. С. 433—435.

² *Петров М.* Городское управление накануне революции // *Городское дело*. 1918. № 2. Февраль. С. 43.

³ Полное собрание законов Российской империи. Собр. 3-е. Т. XII. № 8708. С. 455—456.

города с населением более 100 тыс. человек — до четырех, а столицы — до шести членов управы. В незначительных уездных и безуездных городах все функции управы могли возлагаться на городского голову с назначением ему помощника.

Управы непосредственно заведовали делами городского хозяйства, составляли сметы, взимали и расходовали городские сборы, собирали сведения для дум и выполняли их определения. Исполнительные комиссии могли состоять под председательством члена управы, также дума могла избрать в председатели особое лицо, которое участвовало в работе городской управы с правом голоса при разрешении дел его компетенции. Для управления имуществами, заведениями и выполнения обязанностей, которые требовали особых знаний и подготовки, управы имели право приглашать лиц, не состоящих гласными¹.

Городские головы в столицах назначались высшей властью по представлению министра внутренних дел. Думы могли лишь выбирать двух кандидатов на этот пост из числа гласных. В остальных городах городские головы, а также их товарищи, помощники и члены городских управ выбирались самими думами, причем ими, а также членами исполнительных комиссий могли стать не только гласные, но и другие лица, имеющие право голоса на городских выборах. Городских голов и их товарищей в губернских городах должен был утверждать министр внутренних дел, в остальных городах — губернатор, который также утверждал и членов управ во всех городах. Городской голова, его товарищ или помощник и члены управы, которые не состояли гласными, все же имели возможность участвовать на правах гласных в собраниях дум².

Ряд российских городов, согласно Городовому положению 1892 г., получали упрощенное общественное управление. Так, особое ограниченное самоуправление было установлено для Кавказа, Сибири, Туркестанского края, небольших городов. В Городовом положении 1892 г. пояснялось, что причинами этого были недостаточность у города денежных средств, особенности занятости населения или слабое развитие торговли и промыслов³. Суть упрощенного самоуправления состояла в том, что городское управление имело в качестве исполнительно-

Полное собрание законов Российской империи. Собр. 3-е. Т. XII. № 8708. С. 445—449.

² Там же. С. 449—451.

Там же. С. 436.

го органа только одно лицо — городского старосту. Компетенция и права собрания городских уполномоченных и старосты были более узкими, чем по основному закону.

В 1903 г. по отношению к Санкт-Петербургу было принято «Особое положение», допустившее к участию в выборах и наиболее обеспеченных квартиронанимателей, изменившее срок службы гласных с 4 до 6 лет с ротацией каждые три года на 50%, более детально по сравнению с Городовым положением 1892 г. определялась компетенция органов самоуправления.

К 1911 г. из 973 городов России с учетом Польши по полному Городовому положению 1892 г. управлялось лишь 454 города, по статье 92 Городового положения — 15 (эта статья касалась незначительных уездных и безуездных городов, где обязанности членов управы с разрешения министра внутренних дел могли возлагаться единолично на городского голову, кроме того, на городское управление могли быть возложены обязанности по мещанскому управлению), по упрощенному варианту организации самоуправления управлялось 310 городов, по особым узаконениям — 194 города¹. Хозяйственная жизнь городов, управлявшихся по особым узаконениям, фактически находилась в руках полиции².

Либеральная общественность подчеркивала организационные недостатки в муниципалитетах, закреплявшиеся Городовым положением. Так, гласный Мосгордумы в 1908—1910 гг. Д.Н. Шипов отмечал «полное отсутствие... солидарности между распорядительным и исполнительным органами», недоверие дум управам и восприятие управами дум как стесняющей «тяжелой обузы формального характера». Причиной такой разобщенности Шипов считал дилетантизм составов дум, которые не всегда были в курсе дел в хозяйстве. Он предлагал бороться с некомпетентностью гласных, включив каждого из них в тот или иной отдел думы, наблюдающий за определенной отраслью хозяйства³.

Проблемой, по мнению юриста, известного в начале XX в. специалиста муниципальной сферы Л.А. Велихова, был статус членов городских управ как низкооплачиваемых чиновников. Они не желали рисковать своей репутацией в интересах общества, тем более что служебная ка-

¹ Календарь-справочник городского деятеля на 1915 г. — СПб., 1914. С. 35.

² Петров М. Городское управление накануне революции. С. 45.

³ Шипов Д.Н. Воспоминания и думы о пережитом. — М., 1918. С. 560.

рьера членов управы зависела от местной администрации, а не от думы. Свойственные муниципалитетам бюрократизм и волокиту Велихов объяснял придирчивым мелочным контролем со стороны администрации. Юрист заявлял о недостаточном числе гласных, особенно в провинциальных городах, и безразличии их большинства к общественным делам¹. Выделяя эти недостатки, он призывал не впадать в противоположную крайность. Он считал, что нельзя «безоговорочно отрицать легальность и целесообразность правительственного надзора и контроля над действиями городского самоуправления, так как последнее... составляет, в сущности, часть общегосударственной власти»². В то же время накануне революции среди общественности преобладала точка зрения, сформулированная Д.Д. Семёновым: «Чем меньше регламентации, тем лучше»³.

Городской голова Петербурга в 1913–1916 гг. И.И. Толстой называл основными дефектами думы избирательную систему, при которой гласные являются представителями лишь одной сотой горожан, абсентеизм гласных, халатное отношение одних и «многоглаголие», демагогия других, медленность хода дел в вопросах, требующих быстрых решений. В отличие от Велихова, Толстой не считал принципиальным число гласных в думе. «Не так важно детальное обсуждение вопроса с разных точек зрения в многолюдном собрании, сколько быстрое и практическое решение, хотя бы и с дефектами, легко поправимыми на практике; важно не количество лиц, решающих вопрос, а их качество, их интерес к нему», — полагал петербургский городской голова. Он считал необоснованным выделение в столичной думе наряду с городским головой особого поста председателя думы, который «лично не заинтересован скорым и практичным решением вопросов»⁴. Мешала, по его мнению, и «партийность, которой служат и гласные, и пресса»⁵.

Низкой, как правило, была явка на заседания уже избранных гласных. Наказанием для злостных прогульщиков могли стать денежное взыскание не более 75 руб., а также исключение из состава думы на определяемое самой думой время. Однако для такого решения требовалось постановление

Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. Ч. 2. С. 325–326.

Там же. С. 298–299.

Семёнов Д.Д. Указ. соч. С. 244.

Толстой И.И. Записки городского головы // Звезда. 1994. № 9. С. 190, 196–197

⁵ *Толстой И.И.* Дневник. 1906–1916. Запись за 22 января 1916 г. — СПб., 1997. С. 687.

городской думы, а гласные, как правило, не горели желанием наказывать своих коллег. Абсентеизм, как отмечал И.И. Толстой, мог объясняться загруженностью гласных: с учетом собраний думы и заседаний комиссий «у гласного городской думы бывают заняты абсолютно все вечера недели», кроме воскресенья, причем иногда время заседания комиссий, работа в которых «обыкновенно гораздо важнее для дела», совпадало с общим собранием думы¹.

Желавшие стать гласными не всегда правильно оценивали тяжесть городской работы, многие «новички» быстро теряли интерес к муниципальным делам. Журнал «Городское дело» привел пример с «демократизацией» городской думы Елисаветграда после введения новой комбинации оценки недвижимого имущества: в результате число избирателей в стотысячном городе (в котором около 40% составляли бесправные евреи) выросло в 6 раз — до 1200 человек, число гласных выросло с 24 до 60, но избрать удалось только 48 человек. «Мало что изменилось: в гласные прошли люди, правда, интеллигентные, достойные, но очень занятые, например члены окружного суда; они могут сказать речь, разобрать вопрос, но упорно работать они не в состоянии... В результате в Елисаветграде пристально заняты городским делом только двое гласных — один военный и другой инженер», — отмечал журнал².

Петроградские служащие уже после начала революции отмечали, что заседания думы и исполнительных комиссий гласные уделяли «отбросы своего времени в поздние часы дня и в праздники», «городское дело раздиралось между рядом учреждений, открываемых без всякого общего плана, иногда в угоду влиятельным членам управы и комиссий для их ставленников». Служащие писали о негативных качествах выборности муниципальной власти: «Каждый состав (думы, управы, комиссий) стремился втиснуть в городское хозяйство своих людей и удалить противников»³. Член Петроградской управы Н. Галяшкин отмечал рассогласованность и хаос в действиях органов городского управления Петрограда. «На только что заново, иногда и добросовестно перемошенной улице вдруг появляются люди с ломami и лопатами и начинают ломать еще не заезженную мостовую: предполагается укладка каких-нибудь труб, предусмотренных другим

¹ Толстой И.И. Записки городского головы. С. 186.

² Городское дело. 1916. № 10. С. 544—545.

³ Известия Петроградской городской думы. 1917. № 3—4. С. 217.

органом городской управы, но о которых не знали лица, производившие перемещение... Примерами такой бесхозяйственности можно заполнить сотни страниц», — писал он¹.

Еще одной проблемой было совместительство городской службы с коммерческой или одновременное занятие нескольких платных общественных должностей в связи с низким жалованием в муниципалитетах. Журнал «Городское дело» считал «довольно отвратительным участие столичных городских голов, их товарищей и членов управы в правлениях разных банков и других коммерческих предприятий», так как это могло вести к конфликту интересов. Предлагалось после повышения жалований запретить практику совместительства². Отмечалось, что такая ситуация имеет место не только у высших служащих управы, но и в среде третьего элемента, «среди которого есть совместители, ухитряющиеся быть одновременно торговыми попечителями, санитарными врачами и делопроизводителями комиссий»³. В Петрограде наблюдалось такое явление, как переманивание наиболее способных городских служащих из муниципальных предприятий на частную службу, причем, как отмечало «Городское дело», переманивали их «бывшие или нынешние» городские деятели, на практике ознакомившиеся с их высокими деловыми качествами⁴.

В 1916 г. Петроградская гордума предприняла меры против совместительства высших служащих, проголосовав за недопущение совмещения с платной должностью при исполнении обязанностей городского головы, его товарищей и членов управы и городского секретаря без особого на то разрешения думы, однако либеральные деятели воспринимали это решение как «обладающее исключительно моральной санкцией», потому что увольнение должностного лица не зависело от думы, да и постановления в исполнение решения могли не набрать большинства голосов гласных⁵.

Особое внимание в новом Городовом положении 1892 г. было обращено на правительственный контроль над деятельностью муниципали-

¹ *Галашкин Н.* О техническом совете Петроградского общественного управления // Известия Петроградской городской думы. 1917. № 5–6. С. 60.

Городское дело. 1916. № 7. С. 349.

Там же.

⁴ Городское дело. 1917. № 3. С. 129.

⁵ Там же. 1916. № 7. С. 349–350.

тетов. Голова и члены управы считались по новому закону государственными служащими, которые, будучи избранными, могли быть не утверждены властями; если раньше их могли привлечь к ответственности только по суду, то с 1892 г. вводилась и дисциплинарная ответственность, в том числе удаление от должности губернским присутствием или МВД. Положение значительно расширяло возможности губернатора. Кроме незаконных, губернатор получил право приостанавливать действие постановлений муниципалитетов, которые противоречили, по его мнению, «общим государственным пользам и нуждам» или явно нарушали «интересы местного населения»¹. Если постановления городской думы, с точки зрения властей, систематически выходили за рамки законности и целесообразности, правительство могло ее распустить и назначить повторные выборы. В этом случае управа в полном составе назначалась министром внутренних дел. Губернатор получал право ревизии деятельности муниципалитетов².

Решения думы, подлежавшие утверждению правительственной власти, не могли приводиться в исполнение до получения этого подтверждения, остальные вступали в силу, если губернатор, получив решение, в двухнедельный срок не останавливал его исполнения. Однако, как правило, во втором случае исполнительные органы муниципалитета начинали реализацию решения, не дожидаясь истечения срока. К числу утверждаемых губернатором относились вопросы о займах, поручительствах, гарантиях от имени города, если они не достигали 100% от суммы доходов города за истекший год, но превышали их половину, вопросы о таксах, расценках земель под застройку, во всех городах, кроме столиц, губернатор должен был утверждать инструкции и правила для управы и других муниципальных исполнительных органов, для чинов торговой полиции. Утверждению министра внутренних дел подлежали вопросы отчуждения городской недвижимости, займов, поручительств и гарантий города, превышавших в общей сложности с прежними годовой итог городских доходов за истекший год, размеры платы за услуги скотобойни, водопровода, вопросы канализации. В столицах утверждались министром внутренних дел инструкции управе, торговой полиции³.

¹ Институты самоуправления: историко-правовое исследование. С. 293–294.

² Там же.

³ Полное собрание законов Российской империи. Собр. 3-е. Т. XII. № 8708. С. 443–445.

Пункты Городового положения, касавшиеся правительственного контроля и вмешательства центральной власти в дела муниципалитета, были одними из наиболее критикуемых. Общественность говорила о фактическом преобразовании в результате реформы 1892 г. городских управ из общественных в правительственные учреждения¹. Зачастую власть использовала имевшиеся у нее полномочия для воздействия на муниципалитеты исходя из политических соображений. По данным из 318 городов, с 1900 по 1914 г. произошло 217 случаев отказа в утверждении в должности городских голов и членов управ². Как отмечает историк В.А. Нардова, в большинстве это было связано с политической ориентацией кандидатов, «особенную «бдительность» МВД проявляло по отношению к городам столичным»³.

В мае 1913 г. имел место первый в истории столичных городских самоуправлений случай неутверждения городского головы: власти отказались одобрить в этой должности руководителя группы «обновленцев» Петербургской городской думы Н.Д. Шубина-Поздеева. В том же году, по данным гордумы Петрограда, не получили утверждения 24 лица, в том числе председатель оценочной комиссии, 13 членов комиссии по народному образованию, 3 члена больничной комиссии, что создавало серьезные трудности в работе исполнительных органов самоуправления⁴. В 1913–1914 гг. в Москве князь Г.Е. Львов, а затем С.А. Чаплыгин, Л.Л. Катуар не были утверждены в должности городского головы, в Туле в 1909 г. это же произошло с В.Л. Халютиным, в Вятке в 1913 г. проблемы с назначением были у П.Н. Шкляева⁵. Отказы в утверждении накануне революции были массовым явлением и в уездных городах: так, только за 1914 г. не были утверждены городские головы Касимова (А.С. Салазкин), Великих Лук (Взоров), Красноуфимска (Г.И. Сидяков), Скопина (С.Ф. Кичкин), Старой Ушицы (В.Р. Лунданицкий), Белозерска (И.П. Балдин)⁶.

¹ Гессен В.М. Указ. соч. С. 22.

² Календарь-справочник городского деятеля на 1915 г. — СПб., 1914. С. 209.

Нардова В.А. Российское правительство и проблема выборности руководящего состава органов городского самоуправления (1870–1914 гг.) // Страницы российской истории. Проблемы, события, люди. — СПб.: Дмитрий Буланин, 2003. С. 120–122.

⁴ Нардова В.А. Петербургская дума и власть в 1907–1913 гг. // Петербургская городская дума. 1846–1918. — СПб.: Лики России, 2005. С. 186–187.

⁵ Календарь-справочник городского деятеля на 1914 г. — СПб., 1913. С. 169–173.

⁶ Календарь-справочник городского деятеля на 1915 г. С. 209, 371.

За месяц до выборов в Петроградскую городскую думу, в январе 1916 г., МВД заявило о предании суду всего состава управы во главе с городским головой, бывшим министром образования И.И. Толстым за нерадение к службе. Причиной столь решительных мер было происшествие декабря 1914 г., когда по причине засорения водопровода донным льдом часть Петрограда осталась без воды. И.И. Толстой к началу 1916 г. уже тяжело болел и спустя неделю подал прошение об отставке, а еще через две недели в газетах сообщили, что МВД закрыло дело, признав объяснения должностных лиц муниципалитета удовлетворительными. Возможно, действия МВД накануне выборов были «интригой» для дискредитации «обновленцев»¹.

Городской голова Петербурга в воспоминаниях отмечал, что МВД отводило общественному управлению роль «учреждения, долженствующего осуществлять исключительно его предназначения на пользу города, памятуя вместе с тем интересы правительства». «Дума в этой схеме является как бы собранием экспертов, сведущих людей, знакомых с местными нуждами и способами их удовлетворения», — писал И.И. Толстой. Градоначальство, как он полагал, «требовало только послушания и денег», гласность обсуждения вопросов в думе обеспечивала своевременную их критику до утверждения администрацией, снимала с правительства часть ответственности перед общественным мнением, переноса ее на избранных населением гласных. По мнению И.И. Толстого, при таких воззрениях нормальных отношений между думой и администрацией быть не могло².

Можно согласиться с историком В.А. Нардовой во мнении, что жесткий правительственный контроль снижал «уровень решения муниципальных проблем, порождал конфликты, атмосферу враждебности и конфронтации между думами и администрацией, способствовал углублению разрыва общества и власти»³.

Городовое положение 1892 г., сохранив достаточно широкую хозяйственную компетенцию муниципалитетов и их автономию от государственной власти, в то же время усилило контроль над ними со стороны

¹ Чистиков А.Н. Городская дума в годы Первой мировой войны // Петербургская городская дума, 1846–1918. — СПб.: Лики России, 2005. С. 290–291.

² Толстой И.И. Записки городского головы. С. 181–182.

³ Нардова В.А. Российское правительство и проблема выборности руководящего состава органов городского самоуправления (1870–1914 гг.). С. 120–122.

государства и ввело дополнительные рычаги для противодействия их вмешательству в политику. Превращению дум в политические органы препятствовало и резкое сужение круга избирателей. Законодательные новации свидетельствуют, что одной из основных целей городской реформы 1892 г. было обеспечение политической лояльности и невмешательства в политику органов самоуправления. Причем власти были готовы приносить в жертву этой цели ведение городского хозяйства, так как выбор в качестве единственного критерия высокого имущественного ценза не пропускал в органы самоуправления многих из тех, кто интересовался хозяйственными вопросами и был готов работать в интересах города.

В то же время на главные принципы, на которых был основан институт самоуправления городской реформой 1870 г., власти в 1892 г. не покусились, что создало определенное противоречие. Муниципалитеты крупных городов остались представительством интересов общественности, а использование правительством своих прав для борьбы с политизацией органов самоуправления способствовало возникновению антагонизма между муниципалитетами и административной властью.

1.2. Социальный состав муниципалитетов

В конце XIX — начале XX в. российское городское общество переживало период бурного роста и изменений. По данным историка Б.Н. Миронова, к концу XIX в. в «среднестатистическом» русском городе проживало 24,9 тыс. человек. Населенность городов быстро росла. В 1910 г. около 77% горожан жили в большом или среднем городе (с населением более 20 тыс. человек) и лишь 23% — в небольших городах — с числом населения менее 20 тыс. Это имело важные последствия: происходила трансформация социальных отношений от общинных к общественным, проявлялись черты городского образа жизни: деятельность людей становилась профессионально разнообразной, развивались отрасли неземледельческого труда, росла степень социальной дифференциации, снижалась роль традиций, ослаблялся социальный контроль поведения. Падало значение семьи, ослаблялись родственные и соседские связи¹.

К 1897 г. 35,8% российских городов относились к доиндустриальному типу: более 50% их самодеятельного населения выполняли администра-

¹ Миронов Б.Н. Указ. соч. Т. 1. С. 287–289.

тивную, военную, аграрную функции, 63,7% городов были индустриальными — главными отраслями городской экономики в них были промышленность, торговля, транспорт и финансы, а в 0,5% городов — Петербурге, Одессе и Киеве — ведущим уже стал третичный, сервисный вид деятельности¹. Формировался особый городской быт, для которого были характерны меньшие замкнутость, догматичность, традиционность, и особый тип личности, отличавшийся большей подвижностью, инициативой, предприимчивостью, кругозором, грамотностью и индивидуализмом.

Социальный состав городских властных органов, то, в какой степени Городовое положение 1892 г. обеспечивало представительство социальных слоев в органах самоуправления, — это те показатели, которые позволяют четче выявить положение муниципалитетов накануне революции 1917 г.

Предреволюционные городские думы формировались крайне небольшой, наиболее зажиточной частью населения: в столицах — менее 1%, в губернских городах процент был чуть больше, в уездных городах участвовать могли до 2–3% населения, что можно объяснить более патриархальным характером городов, меньшим числом пришлого населения, большим влиянием домовладельцев-хозяев и более низким избирательным цензом.

Накануне революции в среднем по России число избирателей на муниципальных выборах составляло 1,7% от числа населения, причем в 12% городов избирательными правами обладали менее 1% горожан, в трети городов — от 1 до 2%, в четверти — от 2 до 5%. Только в 22 городах, где «почти все население живет в собственных жилищах и контингент квартиронанимателей ничтожен», избирательные права имели свыше 20% жителей. В городах с полным самоуправлением в среднем избиратели составляли менее 1,5% населения, в городах с упрощенным самоуправлением процент рос до 3,5%².

Городовое положение 1892 г. ставило задачей устранение преимущественно купеческого характера дум и малообеспеченного элемента³. По данным анкеты Госдумы 1916 г., голос на муниципальных выборах имели

¹ Там же. С. 302–305.

² Петров М. Как управляется городская Россия // Известия Всероссийского союза городов. 1917 № 41–42. С. 131–134.

Нардова В.А. Первые выборы в городские думы по избирательному закону 1892 г. // Городское самоуправление в России во второй половине XIX — начале XX в.: власть и общество. — СПб.: Лики России. 2014. С. 110–111.

лишь четверть домовладельцев, обладатели самого дорогого имущества, и треть плательщиков промыслового налога, больше половины — 55,3% гласных — являлись торговцами¹.

Число потенциальных избирателей в Москве составляло в начале XX в. от 0,54% (в 1916 г.) до 0,8% (в 1904 г.) от общего числа жителей. Заметно проявлялся абсентеизм: избирательным правом пользовалось от 20,8% избирателей в 1904 г., 33,8% — в 1912 г., до 40% — в 1908 г.² Из 146 московских гласных, избранных в 1912 г., 26% принадлежали к числу дворян и чиновников, 65,8% являлись почетными гражданами и купцами, 8,2% — мещанами, цеховыми или крестьянами. Причем 56,2% гласных были заняты в торгово-промышленной сфере, остальные относились к чиновникам или интеллигентам (профессора, учителя, художники, врачи, инженеры)³.

В Астрахани накануне революции выборы гласных на 1917–1920 гг. прошли крайне вяло: избирательные права имели только 1,8% из 175 тыс. горожан, из них на выборы явились только 374 человека — 11,7%⁴. Накануне революции производилась и подготовка к очередным выборам Тульской гордумы. В них получили право участвовать 1794 избирателя (около 1,3% от числа населения Тулы), которые должны были избрать 80 гласных⁵. Из 77 гласных Тульской думы, упомянутых в «Памятной книжке губернии» на 1916 г., наиболее многочисленной категорией были купцы — 32,5% от числа гласных, 10,4% составляли дворяне потомственные и личные, столько же было потомственных и личных почетных граждан (среди них тоже могли быть торговцы), 22% гласных являлись чиновниками, 9% — мещанами⁶.

Состав Саратовской городской думы, избранный в 1913 г., состоял почти на 39% из купцов и почетных граждан (31 гласный из 80), 32,5% были дворянами и чиновниками, 20% — лицами свободных профессий и чуть более 6% — мещанами. Дума постепенно теряла купеческий характер, все больший вес приобретала интеллигенция, рос уровень образованности

¹ Петров М. Городское управление накануне революции. С. 46.

² Писарькова Л.Ф. Московская городская дума: 1863–1917. С. 107–108.

Там же. С. 125–127.

Городское дело. 1917. № 4. С. 189.

⁵ Государственный архив Тульской области (ГАТО). Ф. 73. Оп. 3. Д. 798. Л. 2–2 об.; Там же. Д. 814. Л. 11–11 об.

⁶ Памятная книжка Тульской губернии на 1916 г. С. 19–20.

гласных. В последнем предреволюционном составе думы были 12 инженеров, 10 присяжных и частных поверенных, 6 врачей, агроном, учитель, математик, а высшее образование имели свыше половины гласных — 54,7%¹.

В списки избирателей на выборах 1913 г. в Вятскую городскую думу было внесено 721 лицо (1,4% от общей численности жителей города), явка избирателей на выборы составила 34%². Состав думы — 56 гласных — включал 9 купцов и их детей, 4 потомственных и 4 личных почетных граждан (30% от числа гласных), 14 чиновников (25%), к числу крестьян, мещан, цеховых относился 21 гласный (38%)³.

Таким образом, среди гласных в городских думах преобладали купцы (1,3% городского населения по переписи 1897 г.), почетные граждане (1,1%), дворяне (6,2%), чиновники (вместе с воинскими чинами составляли 9,1% населения городов)⁴, т. е. в органах общественного управления не было адекватного представительства всех горожан.

Что руководило теми людьми, которые баллотировались в гласные городских дум? Часть современных историков говорят о важной роли идеалистических побуждений. По мнению Л.Ф. Писарьковой, «...это была служба общественная, служба на благо города... Наверное, было желание принести пользу, потому что никаких материальных благ за это человек не имел. Это было признанием авторитета человека, это была честь. Многие династии из поколения в поколение заседали в Думе (имелась в виду Московская городская дума) — Бахрушины, Третьяковы, Морозовы». И.В. Поткина считает, что коммерческие интересы предприниматели лоббировали через биржевые комитеты, в думах же ими двигал больше всего альтруизм, они воспринимали городскую службу как долг, помощь городу⁵.

Образ идеального городского деятеля нарисовали накануне выборов в Петроградскую гордуму 1916 г. 12 гласных в газете «Петроградский листок». Чертами идеального гласного назывались честность, энергичность,

¹ Зайцев М.В. Состав Саратовской городской думы в 1893–1917 гг. // Научные ведомости БелГУ. Серия «История. Политология. Экономика». 2008. № 2 (42). Вып. 6. С. 83–88.

Вятская мысль. 1917. 4 августа.

Памятная книжка и адрес-календарь Вятской губернии на 1916 г. С. 22–27.

Рашин А.Г. Население России за 100 лет (1811–1913 гг.): стат. очерки / Под ред. С.Г. Струмилина. — М.: Гос. стат. изд-во, 1956. С. 122, 322.

Писарькова Л.Ф. Городское самоуправление пореформенной России: замысел и воплощение. С. 159, 161, 163.

отказ от политики и карьеризма. «Кто не может всецело отдаться служению на пользу городу, пусть и не берется за ответственную думскую работу. Им (гласным) подобает жить как бы в доме со стеклянными стенами: каждое их действие подлежит неустанному контролю», — отмечал гласный Н.П. Зеленко¹.

Однако реальный образ городских представителей зачастую был далек от идеала. Об этом писали дореволюционные исследователи, публицисты, сами гласные, отрицательные факты из жизни думских гласных и руководства управ приводились в период революции и в советское время. Как писал в воспоминаниях гласный Московской городской думы (в 1873—1876, 1897—1916 гг.), примыкавший к правым Н.П. Вишняков, «...когда Бахрушиных обвинили в том, что их кожевенные фабрики загаживают воду в Москве-реке, вставал Н.А. (фамилия написана неразборчиво — *Прим. авт.*) и в горячей речи... стремился убедить, что всякие санитарные меры только предлог для излишнего и чрезмерного обложения промышленников — тогда знали, что политики тут нет, а старанье порадовать родному человечку...»² Н.П. Вишняков вспоминал, что «громадное большинство (гласных) являлись в думу совершенно неподготовленными, ровно ничего не знающими и не понимающими в городских делах» и не желающими этим заниматься³.

Дореволюционный исследователь Д.Д. Семёнов отмечал, что «...деятельность большинства городских учреждений ... скорее ... имеет своею задачею охрану интересов богатого домовладельческого и торгово-промышленного населения. ...Отсутствие инициативы, бюрократизм в ведении городского дела, существование партий, движимых не какими-либо общественными идеалами, а узкими эгоистическими интересами, равнодушие гласных и избирателей к своему праву — вот характерные признаки теперешних правомочных горожан»⁴. Саратовский городской голова в 1913—1917 г. врач М.Ф. Волков в воспоминаниях писал, что главной причиной медленного развития городского хозяйства, по его мнению, были не законодательные и финансовые ограничения, а «недостаток, почти отсутствие в местных избирательных слоях лиц, преданных общественному де-

¹ Чистиков А.Н. Указ. соч. С. 297.

Центральный государственный архив Москвы (ЦГАМ). Ф. 1334. Оп. 1. Д. 20. Л. 290.

ЦГАМ. Ф. 1334. Оп. 1. Д. 20. Л. 287 об. — 288, 294.

Семёнов Д.Д. Указ. соч. С. 96, 99.

лу, и в особенности слабое представительство служилого интеллигентного элемента, который своей культурностью и образованием мог бы побудить городских деятелей на более энергичную инициативу»¹.

Подоплеку борьбы в муниципалитетах раскрывал В.Ф. Тотомианц: «В тесных границах города... эгоизм более детален и мелок. ...Довольно часто приходится иметь дело с непосредственными материальными интересами отдельных лиц. Здесь столкновения между людьми сильнее, чем там, где не занимаются разрешением по большей части мелких вопросов»². По воспоминаниям Н.П. Вишнякова, на московских выборах 1908 г. правые провели «...таких идиотов и невежд, что жаль было так краснеть за них. Со стыдом вспоминаю всегда полупьяных А.П. Максимова, печника Борисова, мелкого жулика, изо всех сил старавшегося провести в мировой суд своего сына... башмачника Жерядина, члена комиссии о пользах... Таких кавалеров было достаточно: шли в Думу только за теплым местечком. И вели себя соответственно — идя туда, куда выгоднее»³.

«Изгнать торгующих из муниципального храма», — призывал публицист-кадет Д.Д. Протопопов. В редакционной статье в журнале «Городское дело» отмечалось, что «представители делечества всегда и везде тянутся к городским делам», прикрываясь «флагом радения об общем благе». Муниципалитеты привлекали их «крупностью сооружений, подрядов и той связанностью общими деловыми интересами, которая... облегчает возможность обделывать свои дела»⁴.

На совещании губернаторов центральных регионов России в 1916 г. его участники констатировали, что купеческое городское самоуправление, «будучи всецело поглощено личным интересом, относится к общественному делу инертно и безучастно, не упуская случая извлечь выгоду. В городах губернских иногда находится лицо, с достаточною энергией несущее обязанности городского головы, но в тех случаях, когда последний является человеком даровитым и выдающимся, он отдает себя только крупным, видным начинаниям, не обращая внимания на незаметную работу, от которой более всего зависит городское благоустройство». Самоуправления в

Зайцев М.В. Состав Саратовской городской думы в 1893—1917 гг. С. 86.

Тотомианц В.Ф. Самоуправление и городское хозяйство. — СПб.: изд-во «Вестника знания», 1910. С. 4.

ЦГАМ. Ф. 1334. Оп. 1. Д. 20. Л. 290 об.

⁴ Выборы в городах // Городское дело. 1916. № 7. С. 319—320; Городское дело. 1916. № 23. С. 1147.

уездных городах, по мнению губернаторов, страдали «окончательным безлюдием»¹.

Городской голова Петербурга в 1913—1916 гг. И.И. Толстой выделил три категории «практичных людей», пытавшихся попасть в гласные: 1) люди, стремившиеся получить платную городскую должность себе, родственникам, знакомым; 2) люди, намеревавшиеся сделать карьеру, получить чины, ордена, положение, надеявшиеся попасть в городские головы; 3) «громадное большинство практических людей... питают надежду попасть благодаря званию своему в банк, в общество взаимного кредита и тому подобную платную должность, установить деловые отношения с нужными людьми». По словам И.И. Толстого, «из таких практичных» людей состояло почти сплошь все «стоячее болото» стародумства», но были такие люди и среди «обновленцев»². Публицист под псевдонимом А.Б. писал, что лишь единицы гласных «горячо борются с громадным большинством в интересах народного образования, отстаивают всякие другие народные интересы»³.

Неприглядный портрет дореволюционных гласных давали сразу после начала революции петроградские служащие в своем журнале. «Ставленники цензового представительства управляли городскими учреждениями и предприятиями без необходимого образования, достаточного опыта и должной подготовки. Они шли на городскую работу или для проведения личных интересов, или же не находя применения своему неспециализированному труду... Они вносили в городскую работу все отрицательные качества старого режима: низкопоклонство, угнетение младшего, подавление личной инициативы, боязнь общественного контроля», — отмечалось в журнале «Городское вече»⁴.

Не отрицая значимости морально-идеалистических побуждений «общественного служения» и отмечая тенденциозность и предвзятость дореволюционных и советских авторов, стоит признать, что их выводы имели под собой основания. Гласные, как правило, зажиточные люди, владевшие дорогими домами или заметным бизнесом, по-своему интерпретировали интересы муниципалитетов и горожан. Даже искренне стремясь действо-

¹ Совещание губернаторов в 1916 году // Красный архив. 1929. Т. 2 (33). С. 163.

² Толстой И.И. Записки городского головы. С. 184.

³ А.Б. Городское самоуправление в России. — М.: Колокол, 1905. С. 40—41.

⁴ Известия Петроградской городской думы. 1917. № 3—4. С. 217.

вать на благо городу, они защищали прежде всего то, что считали важным для себя, свои личные интересы. В то же время, как справедливо отмечает историк М.С. Судовиков, служба в органах местного самоуправления постепенно позволяла деловой элите преодолевать узкосословные интересы и становиться на путь заботы о благосостоянии местного общества в целом. Так, в начале XX в. многие представители купеческого сословия уже были известны в первую очередь как общественные деятели, а не как торговцы-предприниматели¹.

Абсолютное большинство рабочих, проживавших в городе крестьян, а также «средних городских слоев» — ремесленников, кустарей, мелких торговцев, предпринимателей, приказчиков, инженеров, учителей, артистов, мелких чиновников и служащих, студентов, врачей — были лишены возможности защищать интересы на муниципальном уровне. Многие нецензовые представители интеллигенции, городских служащих и других категорий населения были теснейшим образом связаны с городом, участвовали в общественной жизни. Пока города оставались патриархальными местечками со стабильной численностью населения и относительно небольшим количеством активных горожан, лишенных избирательного права, законодательные нормы не вызывали существенного недовольства. Господствовало представление, что участвовать в решении городских проблем, распределении ресурсов имеют право те, кто платит прямые налоги в городской бюджет, т. е. домовладельцы, крупные торговцы, промышленники. Но со временем этот принцип стал противоречить ситуации. Прямые налоги составляли все меньшую долю в городских бюджетах, а за услуги муниципальных предприятий платили все горожане, в том числе не имевшие избирательного права. Возрастал и сам процент не соответствовавших цензу горожан. Динамизм и развитие городов обеспечивалось не столько за счет массы обывателей-домовладельцев, сколько за счет интеллигенции, разночинцев, притока крестьян из деревень. Они постепенно воспринимали традиции и культуру городского общества, увеличивали доходы муниципальной казны, но не приобретали прав участия в управлении. Это вызывало в среде неполноправ-

Судовиков М.С. Купечество Вятского края: от истоков до 1917 года. — Киров: ИД «Герценка», 2015. С. 240; *Судовиков М.С.* Купечество в системе местного самоуправления России второй половины XIX — начала XX века (по материалам Вятской губернии) // Российская государственность: уровни власти: материалы конференции. — Ижевск: Удмуртский университет, 2001. С. 164.

ной интеллигенции, городских служащих, квартиронанимателей оппозиционные настроения, желание изменить такую ситуацию.

Непосредственным выполнением муниципальных функций занимались служащие по найму — так называемый «третий элемент». Они особенно остро воспринимали сложившуюся ситуацию как несправедливость. Имевшие, как правило, хорошее образование, высокую квалификацию, огромный опыт, они зачастую оставались без права голоса. Попытки представителей городского «третьего элемента» объединиться наталкивались на противодействие государства, опасавшегося их политического радикализма¹. П.А. Столыпин в беседе с Associated Press в 1907 г. заявил, что «третий элемент» — «это в громадном большинстве случаев элемент беспочвенный, ничем к месту не привязанный, к тому же слепо радикальствующий. Его не удовлетворит никакая реформа, исходящая от правительства; ему нужна социалистическая республика»². На совещании губернаторов 1916 г. «третий элемент» в городах был охарактеризован как «совершенно в деловом смысле ненадежный и политиканствующий», а потому понижение ценза на выборах в думы и предоставление избирательных прав квартиронанимателям представлялось «для жизни государства нежелательным и даже опасным»³.

Петроградские служащие жаловались, что «городские работники не имели права голоса даже в вопросах их непосредственного ведения. Над их трудом царствовал полный произвол. Этот труд член управы или комиссий мог выдать и за свой собственный, и признать негодным, и заставить переделать. Иногда работа одного учреждения шла для уничтожения работы другого». Часто работа ждала месяцами рассмотрения или утверждения, а работники бездействовали⁴. Консультации с техническими специалистами и учет их профессионального мнения при принятии того или иного решения были доброй волей городских гласных.

Одна из основных проблем управления развивавшимися русскими городами заключалась в том, что дореволюционные гласные, избранные 1–2% горожан, в условиях сохранения пережитков сословности и уско-

¹ Ачадов. Третий элемент. Его значение и организация. — М.: Библиотека самоуправления, 1906.

² Тверской П.А. К историческим материалам о покойном П.А. Столыпине // Вестник Европы. 1912. № 4. С. 192.

³ Совещание губернаторов в 1916 году. С. 163.

⁴ Известия Петроградской городской думы. 1917. № 3–4. С. 217.

ренного классового расслоения городского общества представляли интересы социальных слоев, составлявших в среднем меньше 20% населения городов. Больше 80% горожан не имели представительства в муниципальных органах и не могли напрямую влиять на решения, касавшиеся всего населения. В небольших городах, где процент избирателей был выше, а пришлый элемент в населении был не таким значительным, уровень противоречий и остроты социального напряжения был меньшим, чем в крупных городах.

Абсентеизм оставался значительным весь период существования пореформенных муниципалитетов. В 1870—1880 гг. в муниципальных выборах участвовали лишь 12—14% от имевших избирательные права¹. По данным на 1901 г., показатель явки сильно варьировал: в городах с населением более 100 тыс. человек — от 15,8% в Туле до 72,5% в Вильне, в муниципалитетах с числом жителей от 50 до 100 тыс. — от 11,7% в Ярославле до 81,3% в Либаве². Распространенным явлением был недобор гласных по итогам выборов. Если основные и назначавшиеся позднее дополнительные выборы не позволяли избрать хотя бы 2/3 от общего числа гласных, то по распоряжению главы МВД состав думы мог пополняться гласными предыдущего четырехлетия.

Высокий уровень абсентеизма на муниципальных выборах свидетельствовал о пассивности потенциальных участников избирательного процесса и их безразличии к общественным проблемам и нуждам. Как отмечал И.И. Толстой, «большой части того привилегированного меньшинства населения, которому предоставлено право избирателей, решительно все равно, кто будет заседать в думе, причем эти избиратели боятся только лиц со слишком яркою окраскою, особенно, конечно, левою»³. Пассивность избирателей можно объяснить и тем фактом, что участие в выборах отнимало много времени, и незаинтересованностью самих городских управ в привлечении избирателей — им зачастую было выгодно, чтобы на выборы пришла та же кучка избирателей, которая провела их в управу на прошлых выборах. Плохо велась агитация — многие не имели представления,

Миронов Б.Н. Указ. соч. Т. 2. С. 151.

Нардова В.А. Практика применения Городового положения 1892 г. (по материалам статистических источников) // Городское самоуправление в России во второй половине XIX — начале XX в.: власть и общество. — СПб.: Лики России, 2014. С. 183.

Толстой И.И. Записки городского головы. С. 185.

кто претендует в гласные; дворяне опасались привлечения к общественной работе, так как усматривали в ней желание государства наложить на них новую обязательную повинность¹. Ситуация в городском самоуправлении отражала положение во всем обществе, только начавшем переход от традиционного к модернизационному, — малообразованном, социально фрагментированном. Негативную роль играли характерное для обывателей неверие в возможность своим голосом что-либо изменить и боязнь последствий со стороны начальства.

Власти, передавая думы в руки зажиточных и, как предполагалось, наиболее консервативных представителей горожан, надеялись обеспечить умеренную хозяйственную политику органов самоуправления и их неучастие в политике. Организация городского самоуправления в России заключала в себе противоречие: значительная часть горожан, стремившихся внести лепту в управление городом, приобрести политическое влияние и иметь в органах муниципальной власти своих представителей, была лишена такой возможности, большинство имевших избирательное право не воспринимали его как ценность и не желали реализовывать. Система городского управления, сосредоточенная в руках наиболее богатых жителей, все больше не соответствовала социальной структуре, нуждам и потребностям усложнявшихся городов, тормозила, мешала их бурному развитию. В то же время она не помогла избежать политизации дум и оппозиционных настроений в среде гласных.

1.3. Муниципальные деятели накануне революции 1917 г.

Многолетняя практика института городского самоуправления породила особый тип муниципальных деятелей — специалистов-экспертов по городскому хозяйству, интересующихся вопросами его развития, осознающих возможности самоуправления в деле преобразования местной жизни. Как формулировал автор заметки в журнале «Городское дело», городской деятель — это человек, «понимающий городское дело, ставящий себе определенные общественные задачи и признающий ответственность за свою деятельность перед населением», в отличие от «экономически силь-

¹ Меренкова Е.Ю. Избирательное право и абсентеизм городских избирателей в Западной Сибири в 1892–1914 гг. // Социальные институты в истории: ретроспекция и реальность: материалы межвузовской региональной конференции. — Омск: ОмГУ, 2001. С. 104–105.

ного меньшинства», руководствовавшегося личными интересами и воспринимавшего избрание в городскую думу как что-то должное, как своего рода благодарность, воздаяние за заслуги, не обязывающее ни к какой работе¹. «Тесной семьей поборников городских интересов» назвал таких людей в одном из выступлений известный муниципальный деятель, член Госдумы Л.А. Велихов, подчеркнув их малочисленность, общность стоявших перед ними проблем и наличие устойчивых профессиональных связей, общения друг с другом².

Движение за городские реформы и улучшение хозяйства зародилось в конце XIX в. С 1901 г. «прогрессивные» городские деятели пытались поднять вопрос о созыве всероссийского съезда городских голов³. Во время русско-японской войны они участвовали в Общеземской организации помощи раненым и больным воинам. В условиях Первой русской революции в мае 1905 г. прошел съезд земских и городских деятелей в Москве, на котором головы 89 крупнейших городов и гласные Мосгордумы обсуждали создание общегородской организации. Но развития тенденция к объединению в то время не получила⁴.

Одним из каналов общения и взаимодействия городских деятелей, артикуляции городских проблем и пропаганды общественной работы стала периодика. После Первой русской революции число периодических изданий, основанных городскими общественными управлениями, быстро росло: к 1916 г. их выпускалось более 30 — от Харбина и Хабаровска до Кишинева и Риги⁵. Наряду с местной периодикой с 1909 г. в Петербурге стал выходить двухнедельный общероссийский журнал «Городское дело», издателем которого стали кадет Д.Д. Протопопов, а редакторами — также кадеты Л.А. Велихов и М.П. Федоров. Журнал ставил своей целью помощь городским деятелям в «оздоровлении и обустройстве» городов, «преобразовании и упорядочении» городского хозяйства и управления. Редакция

¹ Городское дело. 1917 № 4. С. 168.

Труды Первого Всероссийского съезда представителей городов по вопросам улучшения городских финансов. — Киев, 1914. С. 12.

Нардова В.А. Органы городского самоуправления в системе самодержавного аппарата власти в конце XIX — начале XX в. // Городское самоуправление в России во второй половине XIX — начале XX в.: власть и общество. — СПб.: Лики России, 2014. С. 172.

Асташов А.Б. Всероссийский союз городов. 1914–1918 гг.: дисс. канд. ист. наук. — М., 1994. С. 40–41.

Календарь-справочник городского деятеля на 1916 г. — СПб., 1915. С. 189–190.

заявляла о стремлении обсуждать практические варианты решения стоящих перед городами задач, «не внося в свою работу партийных точек зрения» (хотя это ей не всегда удавалось соблюсти). Своими читателями журнал называл людей, интересовавшихся общественными вопросами, стремившихся «к разумному устройству жизни в ближайшей, обыденной ее обстановке, к изменению тех жизненных мелочей, которые тесным кольцом окружают нашу жизнь»¹. При выполнявшем просветительские функции журнале появился консультационно-справочный отдел. Тогда же открылось государственное справочное бюро при Совете по делам местного хозяйства, начавшее издавать «Известия по делам земского и городского хозяйства»². С 1912 г. появился ежегодный «Календарь-справочник городского деятеля», составителем которого стал известный экономист, публицист и историк земства Б.Б. Веселовский³. Комиссия по городским делам в 1913 г. впервые была сформирована в Госдуме.

Возникший в крупных городах слой активных горожан, недовольных тем, как муниципалитеты решали городские проблемы, в условиях Первой русской революции начал попытки самоорганизоваться на бесцензурной основе. С 1906 г. общества обывателей и избирателей появились сначала в Петербурге, затем и в других городах: Смоленске, Туле, Омске, Иркутске, Красноярске, Саратове, Одессе, Рязани. Общества ставили перед собой не только задачи благоустройства своего района, но и организации диалога между гласными думы и избирателями. В прессе отмечалась тесная связь подобных обществ с кадетскими организациями⁴. В состав обществ в Петербурге входили и обыватели, не имевшие избирательных прав, и видные представители петербургской интеллигенции, в том числе журналист Д.Д. Протопопов, городской голова Петербурга в 1905–1910 гг. Н.А. Резцов, экс-министр просвещения И.И. Толстой, адвокат А.Ф. Кони, сенатор С.В. Иванов, редактор «Городского дела» Л.А. Велихов. Общества стремились влиять на общественное мнение, посылали в Петербургскую гордому многочисленные запросы, предложения о благоустройстве, требовали справок о посещении гласными заседаний думы, ходатайствовали об изменении избирательной системы, занимались практической рабо-

¹ От редакции // Городское дело. 1909. № 1. С. 2–4.

От редакции // Городское дело. 1909. № 2. С. 72.

³ Календарь-справочник городского деятеля на 1912 г. — СПб., 1911. С. III.

Толочко А.П., Коновалов И.А., Меренкова Е.Ю., Чудаков О.В. Указ. соч. С. 77.

той: например, открытием дешевых столовых. В 1909 г. они предприняли попытку создать Союз обществ обывателей и избирателей Петербурга, но устав не был зарегистрирован. В том же году обществам удалось провести кандидатов в городскую думу.

Общества обывателей и избирателей достигли успехов и в Сибири. Так, в Красноярске в 1909 г. кандидаты Общества обывателей, поддерживавшие кадетов, получили 34 места в гордуме, в то время как черносотенцы — 19, в Томске по списку Общества избирателей прошли около половины гласных, в Чите Общество обывателей и избирателей провело в 1910 г. в гласные 20 человек¹. Однако такая общественно-политическая активность вызвала опасения со стороны власти. П.А. Столыпин, подчеркнув незаконное вмешательство обществ в муниципальную компетенцию, в июле 1910 г. издал циркуляр, указав губернаторам закрыть все общества, занимающиеся делами, входящими в ведение городов и земств².

Еще одним каналом распространения муниципальных знаний и разработки вопросов развития городов стали образовательные заведения, куда проникала муниципальная наука. С 1910 учебного года специальные платные курсы по самоуправлению появились в Московском народном университете имени А.Л. Шанявского. Курс «Исторический обзор и современное положение земства» читал Б.Б. Веселовский, «Оценочное дело» — Н.Н. Авинов, «Организация городской статистики» — В.Г. Михайловский. Лекторы организовывали беседы и экскурсии для ознакомления с учреждениями местного самоуправления³. Осенью 1915 г. курсы по технике земского и городского дела открылись в Киеве⁴. Специальные отделы по местному хозяйству появились в Киевском, Московском коммерческом училищах, циклы по местному хозяйству — в Петроградском институте высших коммерческих знаний, на Высших коммерческих курсах Харьковского купеческого общества⁵. С осени

¹ Ноздрин Г.А. Участие органов городского самоуправления и его членов в общественно-политической жизни региона // История общественного самоуправления в Сибири второй половины XIX — начала XX века. — Новосибирск, 2006. С. 107–108.

Сухорукова А.С. Горожане, городская дума и правительство // Петербургская городская дума. 1846–1918. — СПб.: Лики России, 2005. С. 191–195.

Календарь-справочник городского деятеля на 1912 г. С. 160, 194–195.

Календарь-справочник городского деятеля на 1916 г. С. 99.

Там же. С. 103.

1916 г. планировалось открыть курсы городского хозяйства в Петрограде при Российской лиге равноправия женщин для всех интересующихся¹.

Наряду с образовательными курсами стали возникать объединения экспертов-специалистов по городскому хозяйству и муниципальной экономике. В Императорском Русском техническом обществе в 1910 г. был создан отдел по городскому и земскому хозяйству, куда вошли известные общественные деятели: бывший городской голова Петербурга Н.А. Резцов, бывший долголетний гласный Петербургской городской думы, один из создателей партии кадетов Е.И. Кедрин, юрист, депутат первых двух созывов Госдумы В.Д. Кузьмин-Караваев, А.Д. Зубарев, предприниматель и меценат К.К. Неллис, юрист, гласный петербургской гордумы Н.Н. Шнитников, Д.Д. Протопопов, А.И. Венцовский. Председателем стал С.В. Иванов. Наиболее важными направлениями деятельности отдела стали преобразование Городового положения, коммунальный кредит, борьба с жилищной нуждой. В отделе читались доклады по актуальным проблемам муниципальной жизни. К 1912 г. при нем функционировало 8 комиссий. Деятельность отдела в конце концов привлекла внимание власти, опасавшейся обсуждения политических вопросов. На прочтение ряда докладов был наложен запрет².

В декабре 1913 г. появилось Общество городов-садов, намеревавшееся вести пропаганду жилищной реформы, рационального городского и пригородного расселения, содействовать образованию городов-садов, организации кооперативных, строительных товариществ, устраивать лекции, экскурсии, давать консультации. Председателем правления стал Д.Д. Протопопов. В 1914 г. общество устроило экскурсию в Германию и Англию, в том числе для участия в международном конгрессе обществ городов-садов в Англии. В экскурсии участвовали более 30 городских, земских деятелей, гласных, архитекторов, адвокатов, врачей³. В 1916 г. Общество городов-садов издало ряд брошюр, обсуждало идею устройства города-сада Миролино под Петроградом. Конкурс на планировку по-

¹ Городское дело. 1916. № 11–12. С. 613–614.

² *Нардова В.А.* Реформирование городского общественного управления: государство и общественные инициативы в 1909–1914 гг. // Городское самоуправление в России во второй половине XIX — начале XX в.: власть и общество. С. 307–311.

³ Календарь-справочник городского деятеля на 1917 г. — СПб., 1916. С. 150.

селка выиграл проект архитектора-художника А.Я. Крамарева. С 1917 г. общество планировало издавать журнал «Город-сад»¹.

В сентябре 1915 г. начало работу Общество по подготовке специалистов земской и городской службы. Председателем комитета общества стал член Госдумы М.М. Новиков. Был выработан проект открытия с 1 января 1917 г. платных одногодичных курсов по подготовке служащих по народному образованию, по страховому делу. Лекторами были Н.Н. Авинов, Б.Б. Веселовский, Б.П. Вологдин, Л.Д. Брюхатов, Е.А. Звягинцев, Н.Н. Иорданский, С.О. Серополко. Комитет общества предложил открыть в Москве вуз для подготовки земских и городских специалистов. Общество также планировало изучать их быт².

В апреле 1916 г. было зарегистрировано Общество изучения городского хозяйства, учредителями которого стали член Госдумы Л.А. Велихов, редактор «Земского дела» Б.Б. Веселовский и издатель «Городского дела» Д.Д. Протопопов. Членами правления, которое разместилось в редакции «Городского дела», также были избраны А.Д. Дурдин, М.Н. Петров и Е.Г. Левдинов. «Имеющее характер ученого», общество планировало собирать материалы о постановке городского хозяйства, обсуждать доклады, устраивать выставки, экскурсии, издавать книги, читать лекции, обращаться в правительственные и общественные учреждения с ходатайствами и заявлениями по вопросам хозяйства городов³. «Названное общество имеет своей задачей всемерно будить муниципальную мысль, сеять среди населения нужные познания, подготавливать кадры городских деятелей, привлекать к городскому хозяйству полезных работников... Сама жизнь заставляет горожан постепенно превращаться из обывателей, жаждущих всяческих благ извне, в сознательных и дееспособных граждан», — отмечал Л.А. Велихов⁴.

Муниципальные деятели писали и издавали монографии, брошюры, выступали как публицисты в газетах и журналах, пытаясь объяснить свои

Городское дело. 1916. № 11—12. С. 606; № 21. С. 1033; 1917 № 2. С. 85; Календарь-справочник городского деятеля на 1917 г. С. 150.

Серополко С. Общество по подготовке специалистов земской и городской службы // Городское дело. 1916. № 7. С. 328—331; Календарь-справочник городского деятеля на 1917 г. С. 165—166.

Городское дело. 1916. № 9. С. 476; № 11—12. С. 614; Календарь-справочник городского деятеля на 1917 г. С. 151.

Велихов Л.А. Изучение городского хозяйства // Известия Астраханского городского общественного управления. 1916. № 17. 1 июля. С. 41—43 (перепечатка из: Биржевые ведомости. 1916. № 160).

взгляды, пробудить интерес к муниципальным вопросам среди широкого круга людей, дать рекомендации, полезные советы, сформировать мировоззрение всех вовлеченных в общественную работу. Активная общественная деятельность в условиях существовавшего тогда режима воспринималась как политическая.

Накануне Первой мировой войны муниципальные деятели организовали несколько всероссийских съездов. В 1910 г. под эгидой Императорского русского технического общества в Одессе был созван I Всероссийский съезд деятелей и специалистов по городскому благоустройству. В декабре 1912 г. в Петербурге состоялось совещание деятелей по городскому хозяйству, на котором было решено провести в будущем Всероссийскую выставку городского благоустройства. В 1913 г. в Киеве прошел съезд представителей городов по вопросам улучшения городских финансов. Сначала в декабре 1916 г., а затем в апреле 1917 г. предполагалось провести Всероссийский съезд по оздоровлению городов¹. В рамках подготовки к съезду в конце 1916 — начале 1917 г. специалисты городского хозяйства читали доклады на заседаниях организационного подкомитета, было проведено анкетирование муниципалитетов о ситуации в деле оздоровления городов². В декабре 1916 г. планировалось организовать съезд городских и земских представителей по вопросу о продовольствии, однако за несколько дней до начала съезд был запрещен. Съехавшиеся участники попытались провести совещание, оно почти сразу было прервано полицией, угрожавшей применить силу. Участники съезда выразили протест и успели принять ряд резолюций, в том числе обращение к армии, распространение которых запретила цензура³.

С началом мировой войны муниципальные деятели стали участвовать в работе различных местных и общероссийских совещаний, комиссий, Всероссийского союза городов. Идея его создания была озвучена в Московской гордуме в день объявления войны — 18 июля 1914 г., в комиссию для выработки программы съезда вошли не только «прогрессивные» московские гласные Н.И. Астров, Н.Н. Щепкин, Г.Е. Львов, М.В. Челноков, А.Д. Алферов, но и «стародумцы» В.Д. Брянский, Д.Д. Дувакин.

¹ Блюменфельд М.Л. О предстоящем Всероссийском съезде по оздоровлению городов // Вестник Иркутского городского общественного управления. 1916. № 7–8–9. Июль — сентябрь. С. 18.

² Известия Петроградской городской думы. 1917. № 1. С. 97.

Там же. С. 119–121.

Всероссийский съезд городских голов состоялся 8—9 августа 1914 г. при участии 50 делегатов из 40 губернских городов и 20 делегатов от 7 уездных городов, на нем было принято решение о создании Всероссийского союза городов (ВСГ). Главноуполномоченным союза, «штаб-квартира» которого находилась в Москве, стал сначала и. о. московского городского головы В.Д. Брянский, а в сентябре 1914 г. после своего избрания — М.В. Челноков, в комитет ВСГ вошли 25 лиц, в том числе городские головы Москвы, Петрограда, Киева, Нижнего Новгорода, Твери, Рязани, Ярославля, Тулы, Владимира¹. Рабочим органом главного комитета стало исполнительное бюро во главе с Н.М. Кишкиным. К началу 1917 г. в аппарате Главного комитета насчитывалось 42 отдела и подотдела, объединенных в 9 крупных частей: врачебно-санитарную, фронтовую, снабжения и транспорта, помощи жертвам войны, финансово-контрольную, счетную, литературно-историческую и экономико-юридическую². В октябре 1916 г. при экономическом отделе ВСГ было создано Центральное бюро по городским делам для консультирования о муниципальных нуждах³.

В регионах возникали губернские, районные, областные, местные организации ВСГ. Как отмечал юридический отдел ВСГ, формально союз не являлся органом городских самоуправлений, так как в его состав входили и такие города, где городских самоуправлений не имелось, в состав местных комитетов союза входили не только гласные, но и прочие лица по усмотрению местной городской думы. Служащие ВСГ в противоположность работникам городских самоуправлений не утверждались в занимаемых должностях административной властью. В то же время между союзом и городами имелась контрольная связь: городские думы через свои ревизионные комиссии могли ревизовать местные комитеты ВСГ⁴. Особенностью работы союза было то, что он был «внезаконным» органом. Как признавал московский городской голова и главноуполномоченный ВСГ М.В. Челноков, городской союз «не имел под собой никакого законного основания. Он был сооружен просто, можно сказать, явочным порядком. Единственно, у нас была отметка государя, что он на

Календарь-справочник городского деятеля на 1915 г. С. 335; Асташов А.Б. Указ. соч. С. 45—47.

Асташов А.Б. Указ. соч. С. 48—51.

Известия ВСГ. 1916. № 37 Октябрь. С. 239.

⁴ Там же. № 31—32. Май. С. 300—301.

что-то «согласен» или «благодарит». Во всяком случае, легальный титул более чем слабый»¹

К весне 1916 г. ВСГ объединял 494 города. В Союзе городов состояли 63,2% городов Финляндии, 58,2% — европейской части России, 53,2% — Кавказа, 41,4% — Сибири, 23,1% — степных губерний и Туркестана. Однако ассигнования на деятельность союза производили только 79,4% входивших в ВСГ городов европейской части России, 87,5% городов Сибири, 83,3% — степных губерний и Туркестана, 42,4% — Кавказа. Местные комитеты ВСГ были организованы в 54,9% этих городов (271 городе)². По подсчетам А.Б. Асташова, ведущую роль в союзе играли представители 75 крупнейших городов, где проживало 70% горожан России. Эта группа городов определяла на 60—70% состав съездов ВСГ и на 100% — состав его Главного комитета³.

Помимо местных комитетов в ряде крупнейших городов действовали юридические и экономические отделы ВСГ, санитарно-технические бюро, учреждавшиеся главным комитетом, но тесно сотрудничавшие с городскими думами, которые избирали туда своих представителей. Продовольственные комитеты или комитеты по борьбе с дороговизной, а также районные совещания по продовольствию, топливу и транспорту, получавшие средства в основном через местную администрацию, в большинстве своем избирались гордумами и руководствовались решениями ВСГ. Исследователь А.Б. Асташов полагает, что «местные учреждения ВСГ... являлись в сущности органами городского самоуправления по решению общегородских задач в “прогрессивном” направлении, а также социально-экономических проблем, вызванных войной». Центральные органы Союза в перспективе могли взять на себя руководство и координацию действий общественных управлений, а сам союз, «будучи учреждением “гражданского общества”, являлся зачатком новой городской власти правового, “небюрократического” государства»⁴.

¹ Показание М.В. Челнокова 28 июня 1917 г. // Падение царского режима. Т. 5. — Л.: Гос. изд-во, 1926. С. 306.

² Новиков М.М. Взаимоотношения между союзом и городами // Известия ВСГ. 1916. № 31–32. С. 125–126.

Асташов А.Б. Указ. соч. С. 47, 55.

Там же. С. 55–57, 113.

Руководители ВСГ и его рядовые работники высказывали желание продолжать работу союза после войны. Уже в речи на открытии Второго съезда ВСГ в феврале 1915 г. главноуполномоченный союза, московский городской голова М.В. Челноков выразил «твердую уверенность», что работа союза в годы войны «докажет право его существования и в дальнейшем, после войны, на пользу процветания городов и для достижения мирных культурных целей и что для этой деятельности городам будут предоставлены необходимые формальные основы»¹.

Общественная муниципальная деятельность в годы войны не замыкалась на ВСГ, публицистике и деятельности обществ специалистов. Так, накануне революции в Москве началось создание санитарных попечительств, напоминая закрытые в 1910 г. общества обывателей и избирателей. Общественность рассматривала попечительства как прообраз самоуправления на уровне городских районов — «мелкой городской единицы». В 1913 г. Московская гордума утвердила согласованное с МВД положение о санитарных попечительствах, а в 1915 г. — инструкцию. Осенью в 20 санитарных районах города была открыта запись в члены попечительств, проведены учредительные собрания, выбраны должностные лица, и попечительства приступили к работе².

Санитарные попечительства вызвали большой интерес неравнодушных к городским проблемам граждан. Интересно проследить, какие социальные слои особенно интересовались участием в муниципальной жизни в преддверии революции. По данным Л.Б. Грановского, в члены попечительств записалось свыше 2220 человек, причем наибольшее число членов дали окраинные участки. По социальному составу подавляющее большинство записавшихся принадлежало к интеллигенции и квартирантанимателям — около 60%, к рабочим и мелким служащим — около 30%, домовладельцы, промышленники и другие цензовики составили около 10%. Рабочие органы попечительств — их советы — в каждом из 20 попечительств насчитывали председателя, его товарища и 3 членов совета. К моменту, когда Л.Б. Грановский производил свои подсчеты, из 100 человек было избрано 93. В их число вошли 29 домовладельцев (из них 18 — с высшим образованием), в том числе 4 гласных городской думы, осталь-

¹ ВСГ. Журнал заседания Второго съезда представителей ВСГ. — М., 1915. С. 2.

Грановский Л.Б. Участковые санитарные попечительства в гор. Москве в связи с вопросом о мелкой городской единице // Известия ВСГ. 1916. № 31–32. С. 341.

ные являлись квартирнанимателями: 31 лицо свободных профессий, 8 городских и земских служащих и чиновников, 3 частных и торговых служащих, 15 рабочих, 7 женщин. При этом в председатели попечительств были избраны 10 домовладельцев, в том числе 2 гласных гордумы, и 10 квартирнанимателей (все — лица свободных профессий)¹. Членами попечительств, в частности, стали известные в 1917 г. меньшевик, председатель исполкома Московского совета рабочих депутатов Л.М. Хинчук и товарищ министра труда Временного правительства П.Н. Колокольников².

К маю 1916 г. из 20 санитарных попечительств в 16 были избраны различные комиссии. Во всех органах действовали просветительские комиссии, в 14 попечительствах — продовольственные и по борьбе с дороговизной, в 7 работали комиссии по охране труда, в 5 — статистические и по врачебной помощи, в 4 — по жилищному вопросу, внешнему благоустройству, финансовые комиссии, в 3 попечительствах — по охране детей, в 2 — по беженскому вопросу и привлечению новых членов, в 1 попечительстве существовали комиссии по борьбе с алкоголизмом, фальсификацией, юридическая и наблюдательная. Кроме того, ежемесячно председатели попечительств собирались под руководством сначала городского головы, затем члена управы, заведовавшего врачебно-санитарным делом, дважды в месяц проводились совещания всех попечительств³.

Д.Д. Протопопов считал весьма скромными успехи общественности в Москве. Он отмечал, что работа в санитарных попечительствах «налаживалась туго», в них приходили люди, и так «очень занятые и службой, и общественной деятельностью». «Привлечь же обывателя, даже интеллигентного, очень трудно: либо руководители не умеют этого сделать, либо обыватель еще не дорос до понимания такой скромной, повседневной культурной работы», — писал редактор «Городского дела»⁴. Другой автор журнала, И. Евтихийев, оценивал значение санитарных попечительств более оптимистично. По его словам, они сплотили группы населения, интересующиеся городским хозяйством, и уже начали влиять на управление. «В их среде невольно выдвигаются энергичные работники в области го-

¹ Грановский Л.Б. Участковые санитарные попечительства в гор. Москве в связи с вопросом о мелкой городской единице. С. 358—359.

Там же. С. 370, 372.

³ Там же. С. 363.

⁴ Городское дело. 1916. № 7. С. 350—351.

родского управления, из числа которых обладающие цензом могут быть вероятными кандидатами на предстоящих выборах», — писал он¹.

В Петрограде по инициативе кадетов в 1915 г. общественность попыталась создать сеть обывательских комитетов с широким кругом полномочий в регулировании продовольственного снабжения. Однако власти отказались их юридически зарегистрировать². Причиной отказа, отмечал министр Н.А. Маклаков, стали политические опасения, соображение, что создание таких комитетов выходит за рамки Городового положения³.

Новые муниципальные деятели являлись элементами зарождавшегося гражданского общества и не вписывались в архаичный политический строй страны, а иногда и сталкивались с противодействием самодержавного государства, но использовали любую возможность к самоорганизации. С ними мы еще не раз встретимся на страницах книги.

1.4. Положение городских самоуправлений в преддверии Февральской революции в оценках российского общества

Противопоставление института самоуправления самодержавной власти было широко распространено в российском обществе начала XX в. Яркое впечатление на современников произвела опубликованная за рубежом записка министра финансов С.Ю. Витте. В 1901 г. он заявлял, что самоуправление «в виде всесословного народного представительства в сфере местного государственного управления не соответствует самодержавному строю государства... в этом строе оно или будет плохим средством управления, или правильное и последовательное развитие начал его неизбежно приведет к властному участию выборных представителей населения в законодательстве и в верховном управлении»⁴. По мнению Витте, основой государственного строя России стало не «первобытное самоуправление домосковского и московского периодов», а «самая полная, самая строгая централизация»; внесенное в Россию по решению власти самоуправление население воспринимало не как «дорогое ему право», а как «государ-

Там же. № 11–12. С. 590.

Китанина Т.М. Война, хлеб и революция (продовольственный вопрос в России. 1914 — октябрь 1917 г.). — Лг.: Наука, 1985. С. 238–239.

³ Чистиков А.Н. Указ. соч. С. 273–274.

⁴ Витте С.Ю. Самодержавие и земство. — СПб., 1908. С. 4.

ственное тягло», «повинность»¹. В самодержавном государстве «по своему строю такие учреждения, как земства, резко отличаются от всего, что кругом них и что выше их; здесь они олицетворяют иное начало, а отсюда и бесконечные недоразумения, предупреждения, пресечения, пререкания, столкновения, исключения и репрессивные меры», — полагал министр финансов. Неизбежным следствием такой ситуации в условиях самодержавия, по его мнению, являлся полный упадок земств². Как писал Витте, государству нужно было организовать на местах назначаемую сверху администрацию для управления и контроля над самоуправлением³. Он считал, что «с реформой местного управления, с созданием на местах деятельной и живой правительственной власти правительство может отнестись к земским учреждениям... с большим доверием, а потому может предоставить им большую свободу в точно очерченном круге их ведомства»⁴.

О необходимости усилить административный контроль над муниципалитетами в обмен на улучшение финансового положения городов писал и П.А. Столыпин в рамках своей программы реформ в записке, внесенной на рассмотрение Совета министров в 1907 г. Предполагалось дать министру внутренних дел и губернаторам право ревизии городских учреждений, участия в их собраниях и право предлагать соображения по вопросам их компетенции. Представители администрации должны были получить возможность требовать от муниципальных органов сведения по подведомственным им делам. Министр по согласованию с верховной властью должен был иметь право роспуска городских дум, отмены их постановлений, временной замены выборных исполнительных органов административным управлением на срок до 3 лет. Поводы к этим мерам формулировались весьма туманно: бездеятельность, угрожающая народным бедствием; отказ от удовлетворения насущных потребностей по благоустройству; длительное расстройство хозяйства и финансов.

В то же время предполагалось усиление финансовой базы муниципалитетов: передача городам права сбора налогов с недвижимости, части подоходного налога, увеличение предельного размера оценочного сбора вдвое — до 20% доходности, или 2% стоимости. Власти должны были вве-

¹ Витте С.Ю. Самодержавие и земство. С. 50, 54—55.

² Там же. С. 197.

³ Там же. С. 211.

⁴ Там же. С. 4—5.

сти систему денежных пособий земствам и городам как на отдельные мероприятия, так и для подкрепления муниципальных финансов в целом, но с правом определять порядок расходования сумм и степень участия в мероприятиях администрации. Также следовало организовать правительственный земско-городской банк для долгосрочных ссуд земствам и городам. Согласно программе Столыпина, предполагалось сократить перечень вопросов, решения городских органов по которым должны были утверждаться администрацией, децентрализовать утверждающую власть, уменьшить список утверждаемых лиц, оставив только городских голов и председателей управ, дать муниципалитетам большую самостоятельность в созыве собраний и печатании постановлений.

Должна была усиливаться координация между административными учреждениями и самоуправлением. В губерниях и уездах предполагалось организовать смешанные коллегии или советы с привлечением представителей земства и городов, в работе правительственного Совета по делам местного хозяйства выборные от земств и городов должны были иметь «видное участие». Главное управление по делам местного хозяйства получало инструкторскую роль: возможность посылать инструкторов, издавать руководства по всем отраслям городского хозяйства. Однако все эти замыслы, натолкнувшись на сопротивление как консерваторов, так и ряда ведомств, в итоге не были реализованы¹, а вопрос общегосударственной реформы городского самоуправления был отложен в долгий ящик. Между тем архаичное городское законодательство все больше нуждалось в реформе.

Сторонники модернизации управления страной — «прогрессивные» гласные, муниципальные служащие, интеллигенция, либеральная элита — указывали на ущербность и ограниченность самоуправления и настаивали на срочной демократической муниципальной реформе. В конце XIX — начале XX в. появляются научные и публицистические работы юристов, правоведов, политических деятелей, в которых акцентировалось внимание на недостатках системы самоуправления, предлагались пути расширения полномочий, демократизации состава, улучшения организации и деятельности муниципальных органов.

¹ Столыпин П.А. Главные начала преобразования земских и городских общественных управлений. // П.А. Столыпин. Программа реформ. Документы и материалы. Т. 1. — М.: РОССПЭН, 2002. С. 280—293; Корелин А.П. Проблемы местного управления в России на рубеже XIX—XX вв. // Управление Россией. Опыт. Традиции. Новации. XVI—XX вв.: коллективная монография. — М.: Наука, 2007. С. 193—194.

По мнению радикально настроенного правоведа Г.И. Шрейдера, в 1917 г. петроградского городского головы, в силу малочисленности избирателей и гласных думы отличались низкой работоспособностью, некомпетентностью. Это вело к отказу муниципалитетов от «хозяйственного» способа управления собственностью и предпочтению менее выгодных, но легких — откупного и концессионного. «Возродилась блаженной памяти муниципальная волокита... в силу... отсутствия у городского управления права сделать шаг без надлежащего соизволения, разрешения, утверждения», — писал он. Г.И. Шрейдер говорил о стремлении дум к перемещению тяжести городского бюджета на плечи мелкого плательщика, о тяжелом положении городских рабочих и служащих. По оценке правоведа, многие муниципалитеты почти не вели борьбу с фальсификацией и дороговизной продуктов, не решали квартирный вопрос, не открывали школ, больниц, боролись с мелкими торговцами, отдавая в убыток предпочтение крупному капиталу¹.

Юрист В.М. Гессен считал, что за 10 лет с введения Городового положения 1892 г. «успели обнаружиться весьма существенные его недостатки.... Круг избирателей остался, по-прежнему, односоставным; значительно усилилось равнодушное и безразличное отношение общества к городскому делу; все более и более заметно уклонение лучших людей от городской деятельности и службы; пререкания между администрацией и самоуправлением не только не исчезли, но, наоборот, с каждым днем приобретают все более острый характер; дело городского благоустройства крайне медленно подвигается вперед за отсутствием и людей, и средств»².

Относительно сущности дореволюционных городских дум пессимистический вывод сделал в 1906 г. социалист Л.Д. Троцкий. «Нынешние думы несут городам разорение и гибель: городское хозяйство — собственность кучки хищников; рабочие массы в полном забвении; в политической борьбе народа думы не участвуют, а нередко открыто, против воли всего населения, становятся на сторону правительственного насилия, — отмечал он, требуя создания демократических городских само-

¹ Шрейдер Г.И. Городская контрреформа 11 июня 1892 г. // История России в XIX веке. Т. 5. — СПб.: изд-во Гранат, 1909. С. 205–219.

² Гессен В.М. Указ. соч. С. 27.

управлений. — Нужна дума, свободно избранная всем взрослым населением без исключения... Голосование должно быть прямое и закрытое»¹.

Значительная часть публицистики и научно-популярных работ либерально и социалистически настроенных авторов о городском самоуправлении имела сугубо практические задачи: втянуть массы в политическую жизнь, призвать к борьбе с самодержавием. Не удивительно, что такие публикации тенденциозны, пристрастны. Осуждению подвергались социальный состав гласных, якобы делавший муниципалитеты неспособными эффективно, на благо всем горожанам, вести хозяйство, жесткий правительственный контроль, централизация².

Более умеренные публицисты ограничивались списком мер, которые, по их мнению, следует претворить в жизнь. И.А. Вернер рисует образ желаемой организации самоуправления в городах: «1) городские управления в той части деятельности, где осуществляется их право местного самоуправления, совершенно независимы и подлежат лишь общественному контролю; 2) городские управления в той части деятельности, которая возложена на них государственной властью, подчинены контролю высшего правительства; 3) ограждение нарушенных городскими управлениями интересов принадлежит исключительно суду». И.А. Вернер предлагал ввести всеобщее избирательное право с небольшим цензом оседлости: правом голосовать, по его мнению, должны пользоваться лица обоего пола с 21 года, прожившие в городе не менее 6 месяцев³. С разной степенью радикальности эти требования повторяли другие авторы.

Демократизация и независимость городского самоуправления не воспринимались как самоцель. Общественные деятели были убеждены, что привлечение к управлению городом широких слоев горожан и пробуждение их общественной активности станут предпосылкой успехов в городском хозяйстве, дореволюционные основы которого подвергались критике. На примере городов Европы и Америки публицисты показывали, «какое благотворное значение имеет сознание необходимости проведения в жизнь новых принципов городского хозяйства исходящих из соображе-

Троцкий Л. Какая городская дума нужна Петербургу // *Троцкий Л.* Сочинения. Серия II. Перед историческим рубежом. Т. 4. Политическая хроника. — М.-Лг., 1926. С. 161. URL: <http://magister.msk.ru/library/trotsky/trotm019.htm> (дата обращения: 23.09.2016).

См., например: А.Б. Городское самоуправление в России. С. 62–63.

Вернер И.А. Городское самоуправление в России. — М., 1906. С. 24–25, 32.

ний пользы, удобства и удовлетворения духовных запросов граждан», «как хорошее муниципальное хозяйство дает обывателям возможность бесплатно ездить по железным дорогам или на трамваях, пользоваться даровым электрическим освещением и пр., как благоустройство всюду возрастает и пользование всеми этими удобствами не только не вызывает увеличения налогов, но даже не препятствует дальнейшему уменьшению их». Приводившаяся информация об успехах западных городов должна была стать «наиболее красноречивым укором нашему преступному равнодушию к этого рода вопросам»¹

Наряду с критикой «слева» негативные отзывы о системе городского самоуправления звучали и «справа». Публицисты «правого» направления критиковали муниципалитеты и «третий элемент» за политизацию, пропаганду борьбы с правительством, неумелое хозяйствование, бесконтрольное распоряжение миллионными средствами, отпускаемыми властями, жизнь за счет казны, имели место и антисемитские высказывания. Выдвигались требования усилить правительственную власть на местах и установить фактический контроль целесообразности действий самоуправления².

Как отмечал городской голова Петербурга в 1913—1916 гг. И.И. Толстой, резко критического отношения к столичной думе придерживалась массовая аполитичная пресса. Правительственная администрация и полиция были защищены от критики строжайшей цензурой, так как градоначальник имел право штрафовать и арестовывать редакторов, временно закрывать газеты, конфисковать номера. Городскую же думу администрация, по словам И.И. Толстого, даже поощряла ругать, чем и пользовалась «мелкая» пресса: «...и вот начинается самая бесшабашная критика решений думы, подчеркивается ее неработоспособность, неумение дело делать, а если можно, заподозривается честность общественных деятелей». Он отмечал, что задачей таких изданий, которых было очень трудно привлечь к ответственности, являлось повышение тиража, для чего нужны были «скандальчики», «ловкая ругань» и ореол защитницы интересов обывателей. Свою роль играли и личные обиды редакторов газет³, и их поли-

¹ Битнер В.В. Предисловие // Тотомианц В.Ф. Самоуправление и городское хозяйство. С. 2.

См., например, Арапов А.В. Сборник статей по вопросам внутренней политики и общественного самоуправления. — Симбирск: типо-литография губернского правления, 1914; Ананьич Б.В. И.И. Толстой и петербургское общество накануне революции. — СПб., 2007. С. 154.

Толстой И.И. Записки городского головы. С. 182.

тическая позиция, и шкурные интересы собственников изданий. Журнал «Городское дело» писал о зависимости массовой «желтой» прессы от «дельцов», желавших дискредитировать прогрессивные группы, боровшиеся с курсом на муниципализацию, и в корыстных целях выступавших за «хозяйственное» ведение дел путем концессий¹. В годы мировой войны городское самоуправление часто в газетах оказывалось виноватым в продовольственных затруднениях. «Поощряются газетные нападки на городские управления, публикуются резкие резолюции, а объяснения городских управ не пропускаются в печать», — отмечалось в журнале «Городское дело»².

Не обошли вниманием вопрос о местном самоуправлении политические партии, действовавшие в России после 1905 г. Пик их активности и оформление программ пришлось на революцию 1905—1906 гг. Отличие позиций по муниципальным проблемам заключалось в основном в вопросе о компетенции и степени самостоятельности самоуправления.

Партия «Союз 17 октября» в программе называла муниципалитеты «школой политической свободы для народа», призывала к «развитию и укреплению начал местного самоуправления и привлечению к участию в самоуправлении возможно широкого круга лиц», отмечая, что избирательная система не может быть построена на всеобщем избирательном праве³. Согласно октябристской программе, представители городского самоуправления, наряду с избранными от земств, духовенства, торговли и промышленности, высших учебных заведений, должны были составить половину верхней палаты народного представительства — Госсвета⁴.

По мнению октябристов, избирательное право должно было принадлежать не только владельцам недвижимости, но и квартиронанимателям и другим лицам, платившим городские налоги. Указывалось, что городские самоуправления должны были быть «самостоятельными» и «независимыми», октябристы требовали отменить надзор администрации за целесообразностью деятельности муниципалитетов, ликвидировать право

Городское дело. 1916. № 7. С. 320—321.

Там же. № 19. С. 909.

Программные документы политических партий России начала XX в. — М.: Луч, 1993. С. 20; Партия «Союз 17 октября». Протоколы съездов, конференций и заседаний ЦК. Т. 2. — М.: РОССПЭН, 2000. С. 174.

Партия «Союз 17 октября». Протоколы съездов, конференций и заседаний ЦК. Т. 1. — М.: РОССПЭН, 1996. С. 341—342.

утверждения властью должностных лиц, избранных на городскую службу. Выдвигалось требование расширения компетенции городского самоуправления, но без указания его пределов. Одним из оснований будущей реформы признавалось «коренное улучшение городских финансов с отменой предельности обложения и с распространением городского обложения на все казенные и иные имущества». Выдвигалось требование расширить финансовые ресурсы города, «изменить налоговую систему, отнять из ведения городов расходы на казармы и полицию, отнести их в число общегосударственных»¹.

Промежуточную между октябристами и кадетами позицию занимали партии промышленников и предпринимателей, действовавшие в разгар Первой русской революции 1905—1906 гг. В программе Прогрессивной экономической партии содержалось требование «широкого развития местного самоуправления в целях децентрализации», предусматривалась организация «мелкой городской единицы с участием в ней всего населения, без сословных различий и ограничения каким-либо цензом». В компетенцию муниципалитетов должны были войти «заботы о всех отраслях местного хозяйства, благоустройства и благочиния». Партия обещала предоставить муниципалитетам право объединения «сообразно с общностью их интересов» и «для общих мероприятий»².

В программе Торгово-промышленной партии содержалось требование «развития местного самоуправления», отмечалось, что положения о земстве и городских думах «должны быть коренным образом переработаны» на основе принципа бессословности, пересмотра ценза, чтобы право выбирать и быть избранным было предоставлено «всем плательщикам налога», причем должно было быть соблюдено правило о запрещении городским служащим, получавшим от городов жалованье, быть избранными в гласные, так как «нельзя самому для себя устанавливать и правила, и жалованье и самому себя проверять и контролировать». Авторы программы полагали, что «с новым строем» многое из того, что прежде решалось в центре, должно будет перейти на места: «...земства и думы, конечно, должны получить большую самостоятельность и независимость от администрации». Однако в партии полагали, что органы самоуправле-

¹ Партия «Союз 17 октября». Протоколы съездов, конференций и заседаний ЦК. Т. 2. С. 425—426; 444.

² Партии российских промышленников и предпринимателей: документы и материалы. 1905—1906 гг. — М.: РОССПЭН. 2004. С. 28—29.

ния «должны действовать все же в пределах, предоставленных законом» и не должны «превращаться в местные самостоятельные и неответственные правительства»¹.

Представители стоявшей чуть правее кадетов Умеренно-прогрессивной партии в программе определяли, что местное самоуправление должно распространяться на все государство. «Представительство в органах местного самоуправления должно основываться на всеобщем, равном, прямом и закрытом голосовании местных жителей без различия пола, вероисповедания и национальности», — фиксировалось в программе. Что касается вопроса о компетенции муниципалитетов, то указывалось, что это должны быть «по возможности все стороны местной жизни». «Центральное правительство через своих местных представителей наблюдает за соблюдением закона организациями местного самоуправления. Разногласия решает суд»². Имевшая «центристское» либеральное направление Партия демократических реформ даже выступила с идеей (которая была поддержана Партией мирного обновления) двухпалатного народного представительства, где одна из палат состояла бы из представителей органов местного самоуправления. В остальном ее муниципальная программа была идентичной с требованиями Умеренно-прогрессивной партии, что способствовало их объединению в 1906 г.³

На прошедшем в октябре 1905 г. съезде была принята первая, а в 1906 г. на втором съезде — вторая программа Конституционно-демократической партии. Взгляды на местное самоуправление, изложенные в них⁴, совпадали с тем, что предлагали представители Умеренно-прогрессивной партии. Если деятельность почти всех торгово-промышленных, прогрессистских партий практически прекратилась после Первой русской революции, то кадеты продолжали активно участвовать в общественно-политической жизни страны: избирались в Госдуму, действовали в органах самоуправления⁵. Между революциями на регулярных конференциях

Там же. С. 150.

Там же. С. 211.

Программные документы политических партий России дооктябрьского периода. — М., 1991. С. 188; Партии демократических реформ, мирного обновления, прогрессистов: документы и материалы. 1906—1916 гг. — М., 2002. С. 21—22, 66—68, 137

Съезды и конференции конституционно-демократической партии. Т. I. С. 36—37, 191—192.

Там же. С. 672—673.

партии делегаты с мест отчитывались о муниципальных избирательных кампаниях, деятельности членов партии в городах и земствах, вырабатывалась тактика участия в выборах и муниципальной деятельности.

В программных документах социалистических партий — Партии народных социалистов, РСДРП, Народно-социалистической партии — также содержались требования демократизации, повсеместного введения организованного на широких демократических началах городского общественного управления и расширения его полномочий¹. Так, Народно-социалистическая партия обещала добиваться «повсеместного введения организованного на широких демократических началах земского, городского и сельского самоуправления с передачей в его ведение всех местных дел (в том числе и полиции)»². У РСДРП целостной муниципальной платформы не было, о самоуправлении упоминалось в общей и рабочей программах³.

Значительное внимание муниципальным вопросам уделила, несмотря на то что считалась крестьянской, партия эсеров. В программе партии 1906 г. акцент был сделан именно на вопросе об организации местного самоуправления. Экономической основой эсеровской муниципальной политики должна была стать программа социализации земли, в политико-правовой сфере — установление демократической федеративной республики с всеобщим избирательным правом. Также предполагалось развитие городского хозяйства, разных общественных служб, бесплатных социальных гарантий, предполагалось предоставить муниципалитетам широкие права обложения имущества и его отчуждения при общественной необходимости, развития кооперации⁴. М.Н. Петров объяснял лучшую разработку муниципальных вопросов народниками тем, что они активно работали в земстве, в городе же социалисты стояли от самоуправления в стороне⁵.

¹ См., например: *Меньшевики: документы и материалы. 1903–1917 гг.* — М.: РОССПЭН, 1996; *Партия социалистов-революционеров: документы и материалы. Т. 1. 1900–1907* — М.: РОССПЭН, 1996; *Т. 2. Июнь 1907 — февраль 1917 г.* — М.: РОССПЭН, 2001.

Трудовая народно-социалистическая партия: документы и материалы. — М., 2003. С. 68.

Петров М.Н. Муниципальные задачи социализма // Известия Петроградской городской думы. 1917 № 5–6. С. 4.

⁴ *Ачадов. Государственная власть и местное городское и земское самоуправление.* — М., 1907; *Коновалова О.В. Муниципальное управление в государственной вертикали власти России: эсеровский вариант (начало XX века) // Россия и Сибирь: проблемы взаимодействия в региональной политике в исторической ретроспективе. Ч. 1.* — Иркутск: Оттиск, 2004. С. 118.

Петров М.Н. Муниципальные задачи социализма. С. 7.

Содержание идей меньшевиков и эсеров, касавшихся городов, можно свести к концепции «муниципального социализма», в основе которой лежит мысль о возможности без взятия власти в стране в целом на основе прихода к управлению органами местного самоуправления начать преобразование хозяйства на социалистических началах. Воплощение идей «муниципального социализма» виделось путем муниципализации, всестороннего развития городских предприятий, социальной поддержки трудового населения, отмены косвенных налогов путем замены их прямыми, взимаемыми с обеспеченных собственников.

Программы городских реформ, предложенные либералами и социалистами накануне революции, были весьма похожими, имели общелиберальную основу: и те и другие выступали за всеобщее избирательное право, самостоятельность муниципалитетов при сохранении за центральной властью права надзора за законностью, но не целесообразностью действий городов. Различия, едва заметные до революции, касались подходов к управлению городским хозяйством: социалисты выступали защитниками трудящихся в их классовой борьбе с буржуазией, сторонниками идеи «муниципального социализма»; кадеты отказывались признавать наличие острых классовых противоречий и заявляли о необходимости вести хозяйство в интересах всего населения независимо от классовой принадлежности.

Особые взгляды на перспективы местного самоуправления имели силы, занимавшие крайние фланги политического спектра российского общества: монархисты и анархисты. Монархисты в какой-то степени поддерживали призыв либералов к большей свободе на местах. Так, в своей программе Русская монархическая партия выступила за «свободное, децентрализованное, плодотворное развитие местной хозяйственной и общественной жизни, не стесненной ни правительственным, ни земским бюрократизмом, но и не вторгающейся в область государственной политики»¹. Князь А. Щербатов в обращении к русским фабрично-заводским рабочим в 1907 г. противопоставил «канцелярский приказной» строй и «чиновничий произвол» «развитию сословного самоуправления», «словному строю»².

¹ Программные документы политических партий России дооктябрьского периода. С. 205–206.

² Правые партии. Документы и материалы. Т. 1. 1905–1910. — М.: РОССПЭН, 1998. С. 367–368.

Группы анархистов считали главным врагом государство и частную собственность. По их мнению, призывы партий буржуазии и социалистов к организации самоуправления были обманом народа со стороны эксплуататоров, стремившихся отвлечь рабочих либеральными лозунгами, чтобы удержать «в рабстве и повиновении». Как заявлял П.А. Кропоткин, «если народ возьмет сам в свои руки заведение хозяйством, продовольствием, образованием, путями сообщения, рудниками», то его дальнейшая борьба с капитализмом будет облегчена¹. Перспективы управления городами, позволявшие, по мнению анархистов, разрушить существовавший строй и перейти к анархическому, виделись так: «Начать дело должен каждый город отдельно и провозгласить Коммуну, т. е. союз всех свободных рабочих ассоциаций становится хозяином города. При первом удобном случае Коммуна-городская входит в сношения и составляет союз с окрестными сельскими коммунами. Расширение союза, объединение всех коммун в одну громадную национальную или международную Федерацию есть дело дальнейшего развития»².

Накануне 1917 г. ведущие политические силы страны либерального и социалистического направлений выдвинули идею трансформации самоуправлений в сторону демократизации и большей самостоятельности, причем возможность преобразования муниципалитетов связывалась с политическими изменениями в обществе, в центральной власти. Объективно имевшиеся недостатки и проблемы городского самоуправления оппозиционными деятелями были усилены, ярко и рельефно отображены и связаны с политическим режимом, существовавшим в стране. Инструменты формирования общественного мнения — либерально настроенные средства массовой информации, публицистические брошюры, партийные программы, листовки, выступления на митингах, на заседаниях Государственной и городских дум — использовались, чтобы обозначить мысль: косное, отжившее, тормозящее, в том числе в муниципальной сфере, имело первопричиной сохранения нежелание правящих сфер поступиться властью, решительно пойти на модернизацию и демократизацию.

¹ Московская группа анархистов-коммунистов. Русская революция и демократия. 1 мая 1906 г. // Анархисты. Документы и материалы. Т. 1. 1883–1916 гг. — М.: РОССПЭН, 1998. С. 184–187; Лондонский съезд анархистов-коммунистов 1906 г. П.А. Кропоткин. Революция политическая и экономическая // Анархисты. Документы и материалы. Т. 1. 1883–1916 гг. С. 233.

Новомирский Д.И. Тактика анархистов-коммунистов [1906–1907] // Анархисты. Документы и материалы. Т. 1. 1883–1916 гг. С. 297.

Самодержавие не предпринимало серьезных реформ в муниципальной сфере, слабо отвечало на критику, не могло установить тотальный контроль над обществом.

После февраля 1917 г. положение, сложившееся в сфере городского самоуправления накануне революции, подверглось жесткой критике. Чем более темным изображалось прошлое муниципального управления, тем более заманчивыми становились предвыборные обещания социалистов, тем более двусмысленным становилось положение социальных слоев, участвовавших в муниципальном управлении до 1917 г., преимущественно сторонников кадетов и объединений домовладельцев.

С началом революции социалистами было издано несколько десятков предвыборных брошюр, в которых, кроме прочего, в крайне критических тонах характеризовалось прошлое городских самоуправлений¹. Весьма типичной была работа А.Я. Вышинского, читавшего в 1917 г. лекции на тему городского самоуправления, который не жалел красок, рисуя недостатки дореволюционных муниципалитетов. А.Я. Вышинского категорически не устраивал социальный состав прежних дум: «Городские судьбы были переданы (и преданы) в руки самого сильного экономически и самого неразвитого и грубого этически меньшинства. В городах дореволюционного времени господствовала не демократия, а тимократия — наиболее состоятельные из состоятельных». Недоволен он был и деятельностью прежних составов муниципальных органов: «Финансовая политика старых городов — узкая, хищнически-групповая политика богачей, мирских захребетников. ...Забываясь о сильных и богатых, старые думы преступно нарушали интересы слабых и бедных»². Энес М.Н. Петров отмечал, что при самодержавии положение органов городского самоуправления было «чрезвычайно жалкое», «органы местного самоуправления были не органами государственного народного управления на местах, а классовой организацией буржуазии, действующей под надзором и давлением администрации»³.

См., например: *Трутовский В.* Задачи социалистов в городских думах. — Пг.: Революционная мысль, 1917. С. 5–6; *Тоцкий Н.М.* Реформа городского самоуправления. — Пг.: Муравей, 1917. С. 5–10; *Богданов А.* Новое городское самоуправление. — Пг.: изд-во И.Р. Белопольского, 1917. С. 5–7; *Звягинцев Е.А.* Как нужно преобразовать наши гордумы и управы. — М.: Задруга, 1917. С. 5, 13, 25 и др.

Вышинский А.Я. Какие нам нужны городские думы? — М.: Высшая школа, 1917. С. 9, 11.

Петров М.Н. Муниципальные задачи социализма. С. 2.

В суждениях современников об успехах и недостатках дореволюционной модели городского самоуправления ясно прослеживается политический, социально-классовый подтекст, связь с общественно-политической борьбой тех времен. Являясь стимулом познания, политическая актуальность, общественная значимость, незавершенность процессов сужали горизонт и мешали объективному взгляду. В то же время необходимо помнить, что именно это субъективное знание выступало одной из основ при разработке общественностью планов муниципальной реформы и ее реализации в период Временного правительства.

1.5. Муниципалитеты и политика

В столичных и крупных губернских городах в начале XX в. постепенно набирал силу процесс политизации дум, причем разделение между гласными шло по вопросу о поддержке власти и принципов управления, так называемых «старых порядков». Постепенно оппозиционность дум крупных городов правительству и негибкому монархическому строю усиливалась. Муниципалитеты воспринимались либерально-буржуазной элитой общества как альтернативные коронной администрации органы управления. В то же время в небольших городах политической борьбы в думах до революции практически не велось, возможно, в силу того, что местное население не имело четких политических взглядов и пассивно относилось к общественной деятельности не только до революции, но и после февраля 1917 г.

Толчком к политизации городских дум стала революция 1905–1907 гг. и оформление партий кадетов и октябристов, которые поддержала часть городских гласных. Спустя всего несколько месяцев после своего оформления кадеты на выборах в декабре 1905 г. получили в городской думе Красноярска 20 из 46 мест, кадет П.К. Гудков стал городским головой¹. Политизация привела к сокращению абсентеизма избирателей. Так, в Тамбовской области, как отмечает историк А.М. Блудов, оживление социально-политической жизни выразилось в том, что избирательная активность на городских выборах 1906–1907 гг. выросла в 1,5–2 раза².

¹ Харусь О.А. Городские думы: замыслы реорганизации и реалии практической деятельности сибирских либералов в период Первой русской революции // Революция 1905–1907 годов и общественное движение в Сибири и на Дальнем Востоке: сб. науч. трудов. — Омск, 1995. С. 104, 106.

Блудов А.М. Городское самоуправление в России на рубеже XIX–XX вв. — Тамбов: изд-во Першина, 2006. С. 72.

«С 1905 г. всякое дело стало рассматриваться не только с точки зрения своей необходимости и пользы, но и с точки зрения партийности», — вспоминал примыкавший к правым гласный Московской городской думы Н.П. Вишняков¹. Личные и сословные партии в Московской городской думе трансформировались в устойчивые партийно-политические группы. Среди гласных происходит разделение на «умеренную» (близки к октябристам) и «прогрессивную» (кадетскую) группировки². Избранный в 1908 г. в Мосгордуму Д.Н. Шипов отмечал, что если группа прогрессивных гласных «ставила себе целью изменение старой системы управления городским хозяйством», то «общественные деятели, из которых образовано было большинство старого состава думы, в своих обращениях к избирателям объявили, что выборы в городскую думу имеют политическое значение, и от их исхода будет зависеть дальнейшее умиротворение страны». По мнению Шипова, «политическое разномыслие» не давало московским гласным «слиться для общей работы в однородное целое»³.

Показателем растущей политизации и роста оппозиционности среди думских избирателей стало быстрое укрепление в Московской думе позиций кадетов в ущерб «умеренным». Если в 1908 г. «умеренные» преобладали (52% думцев), то в 1912 г. укрепились «прогрессивная» группа — 52,7% гласных, а по итогам выборов 1916 г., не утвержденных администрацией, кадеты доминировали — 93% гласных⁴. Эффективная хозяйственная работа связывалась «прогрессивными» гласными с переменой в политическом строе.

За год до революции впервые в истории российской столицы в муниципальной избирательной кампании широко участвовали социалисты: на выборы в Петроградскую городскую думу в феврале 1916 г. шла прогрессивно-демократическая группа, являвшаяся «блоком марксистских и народнических кругов социализма». Социалисты вступили в блок с либеральной «группой обновления» и провели в думу пять гласных: профессора М.В. Бернацкого, педагога С.С. Григорьева, инженеров А.Е. Калистратова, М.А. Метта и адвоката Н.Н. Шнитникова⁵. Накануне Первой мировой

¹ ЦГАМ. Ф. 1334. Оп. 1. Д. 20. Л. 290.

Вдовин С.Е. Деятельность партийно-политических групп гласных Московской городской думы: 1904 — февраль 1917 г.: дисс. — канд. ист. наук. — М., 2002. С. 63.

Шипов Д.Н. Воспоминания и думы о пережитом. С. 546.

На основе данных Писарьковой Л.Ф. (см. *Писарькова Л.Ф.* Московская городская дума: 1863—1917 гг. С. 141—142).

Петров М.Н. Муниципальные задачи социализма. С. 10, 12.

войны и революции политизация была характерна скорее для столичных и крупных провинциальных городов.

Рубежным пунктом в истории России стала мировая война, требовавшая напряжения всех сил, мобилизации экономики, национального согласия. Элиты в органах самоуправления поддерживали государство и надеялись на уступки бюрократии. Земства и муниципалитеты смогли продемонстрировать власти организационные и мобилизационные возможности в деле помощи фронту и реорганизации тыла. Крупнейшей организацией стал Всероссийский союз городов, куда к лету 1917 г. входили представители 640 городов. Деятельность ВСГ, опиравшегося на государственное финансирование, показала способность общественности самоорганизоваться в дееспособную структуру. Охват ВСГ своими учреждениями и предприятиями всех общественных служб, создание Земгора привели к тому, что «еще за год не мог бы предсказать самый последовательный сторонник муниципального социализма: разве только крайний последователь “прямого действия” мог до этого мечтать, чтобы на муниципальных заводах готовилось оружие и снаряжение гражданской армии», отмечал публицист С.Т. Григорьев. По его признанию, Союз городов стал «школой действия», «напряженной муниципальной работы и смелых опытов во многих отраслях городского дела» для «многих бодрых и энергичных работников», местом, где «сошлись люди практического и коммерческого опыта, которым во многих случаях недоставало опыта общественного, с деятелями общественными, которых первые всегда упрекали в полном неумении делать практическое дело»¹

Помогали армии и отдельные муниципалитеты. Города стали частью регулирования в тылу: это и таксировка продуктов, и пособия солдаткам, увечным, операции с топливом и продовольствием. Важной была роль городов в помощи беженцам, нахлынувшим во внутренние регионы России.

В начале войны муниципалитеты приняли участие в укреплении связей России с союзниками. Так, в Петроградской городской думе неоднократно принимались тексты приветственных телеграмм странам Антанты, нейтральным государствам, велась переписка с послами и муниципали-

Григорьев С.Т. (С. Новодумский). Городские предприятия (муниципальный кооператизм). — М.: издание Всероссийского Центрального Союза Потребительских обществ, 1919. С. 78–79, 84–85.

татами дружественных стран. По инициативе города Воскресенская набережная в Петрограде была переименована в Бельгийскую¹.

Как отмечалось в «Вестнике Иркутского городского общественного управления», «за период войны авторитет городских самоуправлений значительно поднялся, к их голосу стали прислушиваться сверху, вокруг них стали объединяться снизу»². Представитель Тифлиса, князь Н.Е. Аргутинский-Долгоруков отмечал в мае 1915 г. в докладе на съезде городских деятелей Кавказа, что «под влиянием небывалых мировых событий узкие легализованные рамки прав и обязанностей общественных установлений как-то стихийно расширяются. “Мы” и “они” как будто стали понимать друг друга». «В то время как для постройки какой-нибудь городской больницы на 100 кроватей раньше требовалось 4–5 лет на размышление и столько же лет на осуществление принятого решения, теперь те же городские деятели, словно по мановению жезла, в 2–3 месяца создают лечебные заведения на тысячи кроватей. Муниципалитет города Петрограда только что справлял 50-летний юбилей бездеятельности своей продовольственной комиссии, а под влиянием минуты тот же муниципалитет сумел достать целые миллионы и в течение двух месяцев организовал городские мучные склады, мясные лавки, продажу дров и угля, продажу сахара и даже фуража для скота», — заявлял Аргутинский-Долгоруков³.

Демонстрируя власти успешность управления с опорой на общественность, представители либерально настроенных элит рассчитывали на ответные действия самодержавия навстречу. В 1916 г., отражая возросшую роль муниципалитетов, вновь началось обсуждение городской реформы, которое с перерывами велось уже около 10 лет. На съезде Всероссийского союза городов в марте 1916 г. были приняты тезисы Н.И. Астрова и М.М. Новикова как основа преобразований. Они представляли собой расширенную и дополненную муниципальную программу кадетов⁴. Союз городов признал необходимым распространить компетенцию муниципалитетов на всю совокупность местных дел и инте-

Чистиков А.Н. Указ. соч. С. 267

И.Я. Укрепление тыла и городская реформа // Вестник Иркутского городского общественного управления. 1916. № 1–2. С. 3.

Аргутинский-Долгоруков Н.Е. Задачи момента в борьбе с дороговизной жизни // Труды IV Съезда городских общественных деятелей Кавказского края. 24–26 мая 1915 г. — Тифлис, 1915. С. 153.

Судаков Н.Д. Земское и городское самоуправление России в годы Первой мировой войны. — М., Ставрополь: изд-во СГУ, 2001. С. 69.

ресов, ограничить надзор администрации пределами законности, а решение споров передать суду, отменить правительственное утверждение лиц, избираемых или приглашаемых на службу в муниципалитет, расширить избирательное право, привлекая к выборам все слои горожан без различия национальности и без подразделения на разряды-курии. Женщинам предлагалось дать активное и пассивное избирательное право. Деятели ВСГ потребовали предоставить городам с населением более 100 тыс. человек право организовывать мелкие самоуправляющиеся единицы: участковые советы и управы, дать возможность вступать в союзы с другими общественными управлениями по всем вопросам компетенции, организовывать съезды, решить вопрос об установлении «правильных» соотношений между городами и земствами¹.

После принятия этих тезисов при ВСГ были образованы специальные комиссии: под председательством Н.И. Астрова при экономическом и Г.В. Филатьева при юридическом отделах Союза. К лету 1916 г. тезисы по пересмотру Городового положения были одобрены совещаниями при главном комитете ВСГ². Спустя несколько месяцев редакция «Известий Всероссийского союза городов», проанализировав отклики с мест, сделала вывод «о почти полном единомыслии городской России в основных вопросах городской реформы». «Все ответы, в общем, единодушно признают соображения “вполне основательными”», — отмечалось в журнале. Города, как правило, предлагали уточняющие или частные поправки, только Горбатовская управа сочла желательной поддержанную октябристами трехразрядную выборную систему, как в Городовом положении 1870 г.³

В начале 1916 г. в Госдуме возобновилась активная подготовка городской реформы. Дума разослала в муниципалитеты анкету о желаемых основаниях устройства самоуправления, однако из-за запрета МВД ответы были присланы только из нескольких десятков городов. Они оказались неоднозначными и показали, что среди цензовых городских деятелей не было абсолютного согласия в необходимости демократических преобразований. Девять ответов признали существовавший избирательный закон удовлетворительным, 10 городов — неудовлетворительным, 15 уклонились

Свод резолюций IV съезда // Известия ВСГ. 1916. № 27–28. Март. С. 43–44.

² Реформа Городового положения // Известия ВСГ. 1916. № 31–32. С. 10–12.

³ Городская реформа. Отклики с мест // Известия ВСГ. 1916. № 36. Сентябрь. С. 35–36.

от общей оценки, высказав пожелания о необходимых изменениях. Идею предоставить избирательные права квартиронанимателям поддержали 19 городов, 5 высказались против, отметив, что наниматели квартир являются «пришлым» элементом и не платят городских налогов. Категорически против отстаиваемого правительством и октябристами деления избирателей на разряды с разным весом голоса высказались 17 городов, 6 муниципалитетов поддержали разрядную систему, 11 уклонились от прямого ответа. Актуальным становился вопрос о взаимоотношениях городов и земств: 19 муниципалитетов высказались за выделение городов из земств, 5 против и 6 уклонились от ответа.

Значительное число городов в анкете Госдумы не остановились подробно на вопросе о компетенции. Только 8 муниципалитетов выступили за расширение прав и полномочий самоуправлений, 15 представителей городов сочли компетенцию достаточной. Муниципалитеты поддержали введение монополии боен, права принудительного присоединения к водопроводу и канализации. Три города предложили создать муниципальную полицию, наблюдающую за городским благоустройством. 28 муниципалитетов высказали пожелание об учреждении постоянных городских и земских съездов. Пять городов были довольны существовавшим административным надзором, 10 сочли опеку чрезмерной, из них 5 выступили за надзор только за законностью действий дум, но не за целесообразностью, 19 муниципалитетов отказались отвечать на вопрос¹.

В адрес Госдумы обратились представители третьего элемента, которые потребовали прописать в Городовом положении права служащих, в том числе право официального представительства интересов в заседаниях гордум, думских комиссий, управе, решающего голоса по вопросам служебно-правовых, материальных и корпоративных интересов служащих. Предлагалось обязать городские управления страховать служащих по болезни, инвалидности, старости, смерти, платить пенсии за выслугу лет².

В марте 1916 г. Госдума сочла желательным выработать законодательное предположение о реформе Городового положения. Одновременно созданная в правительстве комиссия под председательством начальника

Петров М. Анкета Государственной Думы о городской реформе // Городское дело. 1917. № 4. С. 151–155.

Третий элемент. Журнал земских и городских служащих. 1917. № 1–2. С. 6–7, 15–16.

Главного управления по делам местного хозяйства Н.Н. Анциферова признала городскую реформу на началах Госдумы приемлемой и высказалась, чтобы правительство взяло разработку проекта на себя.

Тем не менее в комиссии по городским делам Госдумы решили начать параллельное правительственному обсуждение вопроса. На заседаниях городской комиссии Госдумы в 1916 г. столкнулись более умеренный октябристский и более радикальный кадетский проекты. Как отмечал депутат-кадет Л.А. Велихов, участвовавший в подготовке проекта городского закона в думской комиссии, удалось достичь консенсуса по вопросам организации, компетенции, финансов городского самоуправления и правительственного надзора. Камнем преткновения стал избирательный закон. Кадеты, отказавшись от требования всеобщего избирательного права, выступили за равное избирательное право для всех плательщиков городских сборов — оценочного, квартирного и промыслового. Октябристы были против равенства избирателей и отстаивали куриальную или разрядную систему. Л.А. Велихов признавал, что шансов на прохождение равной системы не было ни в Госдуме, ни тем более в Госсовете, и склонялся к компромиссу. По его мнению, можно было принять те части Городового положения, по которым было достигнуто согласие, оставив избирательную реформу «до лучших времен»¹. Сторонники куриальной системы, имевшиеся и в «прогрессивном блоке», опасались, что «расширение избирательных прав без введения разрядов приведет к засилию некультурной части городского населения, темных окраинных мешан, которые... ополчатся против расходов на культурные нужды и подпадут под влияние беззастенчивых демагогов»².

Вариант реформы, предложенный осенью 1916 г. МВД, предполагал наделение избирательными правами квартиронанимателей, введение куриально-разрядной системы, предоставление права избирать женщинам, предполагались расширение и детализация предметов компетенции дум, отмена надзора за целесообразностью. Главе МВД планировалось разрешить досрочный роспуск дум с заменой на чиновников по назначению в случае длительного расстройтва городского хозяйства или по соображе-

¹ Велихов Л.А. Что же теперь делать? (К реформе Городового положения) // Городское дело. 1917. № 3. С. 102–106.

Протопопов Д.Д. Реформа Городового положения // Городское дело. 1916. № 8. С. 369.

ниям государственного порядка, для пополнения городской казны предполагалось ввести 13 новых сборов и ограничить земское обложение городов¹.

Министерский проект вносил мало нового в организацию муниципалитетов, «чрезвычайно робко и слабо» расширял избирательное право, но зато значительно улучшал положение городов в вопросе компетенции и финансовых прав. Продвигавшаяся октябристами разрядная система позволяла сохранить преобладание элементов, в руках которых находилось управление городами до реформы. По мнению публициста М.Н. Петрова, строгий надзор за деятельностью городских управлений «связывал их в области финансов и бюджета по рукам и по ногам», что «почти низводило результаты реформы на нет»². До начала революции думский и правительственный проекты так и не попали на рассмотрение Госдумы.

Власть не была готова реализовывать чаяния либерально-буржуазных элит и интеллигенции и пыталась противостоять превращению муниципалитетов и их организаций в самостоятельные политические центры.

Николай II в сентябре 1915 г. отказался принять депутацию ВСГ и ВЗС, собиравшуюся вручить ему принятые городским и земским съездами политические резолюции с требованиями «министерства доверия». В резолюции царя представители городов и земств были названы «самозванными уполномоченными»³. В 1916 г. на фоне военных неудач после прихода на пост председателя Совета министров Б.В. Штюрмера правительство взяло курс на отказ от сотрудничества с общественными организациями, упор был сделан на бюрократические методы, ограничение или запрещение съездов. Общественным организациям правительство отказывало в приеме депутатий, в прессе раздавались обвинения по поводу отчетности союзов, быстро рассыпавшиеся.

По воспоминаниям Т.И. Полнера, московский городской голова М.В. Челноков, возглавлявший ВСГ, отмечал, что отношение правительства к общественным организациям претерпело стадии от призывов по-

¹ Государственный архив Российской Федерации (ГА РФ). Ф. 1800. Оп. 1. Д. 51. Л. 18–25 об.

² Петров М. Муниципальное обозрение // Известия Петроградской городской думы. 1917. № 1–2. С. 93–94.

³ Куликов С.В. Император Николай II в годы Первой мировой войны // Английская набережная, 4. Ежегодник Санкт-Петербургского общества историков и архивистов. — СПб.: Лики России, 2000. С. 296–298.

мочь и выделения средств до этапа борьбы с ними и стремления помешать. По мнению Челнокова, как это передает Полнер, в итоге все могло кончиться стремлением властей предать суду неугодные общественные организации¹.

Борьба с общественными организациями усилилась во второй половине 1916 г. после назначения управляющим МВД А.Д. Протопопова. Уже через несколько дней он приказал департаменту полиции начать составление материалов о деятельности союзов для обоснования их ликвидации. С октября 1916 г. репрессии против союзов земств и городов шли по нарастающей, власть отказывала в созыве каких-либо съездов, разгоняла все-таки созванные, например Продовольственный. Как отмечает историк А.Б. Асташов, ликвидировать союзы предполагалось путем подчинения их создававшемуся Главному управлению государственного здравоохранения. В конце декабря 1916 г. МВД провело в чрезвычайном порядке и формальный запрет съездов союзов, не утвержденный Госдумой². В конце 1916 — начале 1917 г. правоохранители стали проявлять особый интерес к местным комитетам Союза городов. Так, в Чите полиция потребовала списки всех членов комитета ВСГ, существовавшего к тому времени около года, и сведения, на каком основании он открылся, кто это разрешил³.

Заведующий делопроизводством в отделе личного состава ВСГ Я.И. Крамаров в записке о «преемственной идейной связи городской России с Согором в случае демобилизации последнего» выразил в феврале 1917 г. пессимистические настроения работников Союза: «Трудно жить без того сознания, что Союз переживет эту войну... а с другой стороны, тщетно льстить себя светлой надеждой на то, что злые коршуны реакции не растерзают сердца русской общественности». По его мнению, «идейные работники Союза» «терзались «роковым вопросом “быть или не быть”, а без активных действий руководства Союза по сохранению кадров и закреплению их на городской работе «молодая, в потемках блуждающая русская общественность» «погибнет и распылится под напором темных сил»⁴.

¹ Полнер Т.И. Жизненный путь князя Г.Е. Львова. — Париж, 1932. С. 192.

Асташов А.Б. Указ. соч. С. 140–141.

³ Известия Петроградской городской думы. 1917. № 3–4. С. 110.

Российский государственный военно-исторический архив (РГВИА). Ф. 12 593. Оп. 1. Д. 444. Л. 23–24 об.

Борьба властей с ВСГ и ВЗС и нежелание учитывать их требования фактически свидетельствовали о неудаче попыток общественности наладить контакты с правительством и использовать его аппарат для реформ. Это вело к радикализации общественных элит и изоляции сторонников правящего режима.

Городские думы начали массово принимать политические резолюции еще в 1915 г. с призывами к возобновлению работы законодательных учреждений и обновлению власти. Так, в июне 1915 г. Самарский областной съезд по борьбе с дороговизной призвал немедленно созвать Госдуму для непрерывной работы, установить ответственность высших исполнительных органов власти перед народным представительством и ввести правовые нормы, обеспечивающие инициативу и самостоятельность всех общественных сил. Уфимская гордума единогласно присоединилась к постановлениям съезда¹. В 1916 г. выносились многочисленные резолюции, приветствия в адрес Госдумы в связи с первыми заседаниями, речами ораторов прогрессивного блока. В резолюциях говорилось о необходимости «уничтожения темных сил» (телеграмма московского городского головы), «врагов права и правды» (Нижегородская дума)². По словам М.Н. Петрова, «заговорили» даже «глубины цензовой России... политические резолюции стали выносить думы вроде Островской и Чистопольской»³. В декабре 1916 г. гордума Тюмени заявила о необходимости ликвидации влияния «темных сил», гласные констатировали потерю правительством доверия населения, а «чинимые препятствия общественным организациям в их работе» были определены как работающие «на руку врагам как внешним, так и внутренним»⁴. Между тем городские думы, согласно разъяснениям сената, не имели права оценивать деятельность должностных лиц коронной службы, вопрос же о приветствиях оставался открытым.

После ухода из правительства последнего министра, пользовавшегося симпатией либеральной общественности, — главы Министерства народного просвещения П.Н. Игнатьева — во многих гордумах были приняты

¹ Городское самоуправление Уфимской губернии в годы Первой мировой войны: документы и материалы. — Уфа, 2008. С. 14–15.

² Городское дело. 1917 № 4. С. 195.

³ Петров М. Муниципальное обозрение. № 3–4. С. 78–83.

⁴ Толючко А.П., Коновалов И.А., Меренкова Е.Ю., Чудаков О.В. Указ. соч. С. 154–155.

резолуции с выражением ему приветствия: например, в муниципалитетах Москвы, Киева, Харькова, Царицына, Нижнего Новгорода, Тифлиса, Астрахани, Казани, Оренбурга. Эти действия расценивались как политический протест. Председатель Петроградской гордумы не допустил обсуждения этого вопроса, в ряде городов принятие резолюций пресекала полиция¹.

Представители властей стали бороться на местах с попытками «политических» выступлений муниципалитетов. Так, военный губернатор Приморской области весной 1916 г. приостановил исполнение решения Хабаровской гордумы об избрании комиссии по пересмотру Городового положения «как несогласного с законом и состоявшегося с нарушением круга ведомства общественного управления»². Губернские присутствия реагировали на принятие «политических» резолюций рассылкой управам напоминаний об ответственности городских голов за обсуждение на думских заседаниях вопросов общегосударственного значения, в таком случае городских голов предлагалось отстранять от должности до решения суда. Это делалось по указке министра внутренних дел А.Д. Протопопова³.

Московский градоначальник В.Н. Шебеко, предупреждая городского голову М.В. Челнокова, отмечал, что «всякого рода политические выступления, не давая никаких реальных результатов, лишь ослабляют энергию самих учреждений, отвлекая их от исполнения непосредственно лежащих на них ответственных обязанностей», и грозил «ответственностью виновных в судебном порядке» при появлении в думских резолюциях «признаков уголовно-наказуемых деяний»⁴. «Известия Петроградской городской думы» передавали со ссылкой на М.В. Челнокова слухи, что административные власти Москвы в последние дни накануне революции получили приказ об аресте городского головы и нескольких общественных деятелей, однако он почему-то не был приведен в исполнение⁵.

¹ Известия Петроградской городской думы. 1917. № 1–2. С. 121–122.

Вестник Иркутского городского общественного управления. 1916. № 5–6. Май-июнь. С. 23.

Городское дело. 1917. № 3. С. 128; Прикамская жизнь. 1917. 31 янв.

ЦГАМ. Ф. 60. Оп. 10. Д. 6. Л. 5–6.

Известия Петроградской городской думы. 1917. № 3–4. С. 110–111.

Независимо от того, имели ли слухи под собой основание, можно говорить, что «прогрессивные» муниципальные деятели в начале 1917 г. ощущали тупик в отношениях с самодержавной властью и невозможность сотрудничества с ней. В постреволюционной эмигрантской прессе сообщалось даже о проекте государственного переворота, исходившем якобы из среды земско-городских деятелей. Информация о наличии проработанного плана опровергалась, но свидетели подтверждали, что разговоры о возможности переворота велись. Так, по свидетельству Т.И. Полнера, «были разговоры, самое большее — зондирование почвы». В числе заговорщиков упоминалось имя М.В. Челнокова, но тот в письме Полнеру заявил, что это «абсолютная неправда», велись лишь разговоры о петроградских слухах относительно возможности дворцового переворота¹.

В условиях витавших в воздухе слухов в декабре 1916 г. прошли выборы в Мосгордуму, на которых больше 90% мест получили кадеты — 149 гласных из 160². Сами выборы и последствия победы кадетов стали символом глубокого политического кризиса и ярким свидетельством недовольства всего цензового населения Москвы существовавшими порядками. В итоге выборы были отменены по формальному поводу: в связи с якобы имевшимся несоответствием закону избирательной инструкции, на основе которой проводилось голосование. Причем ранее эта инструкция была утверждена министром внутренних дел, и по ней проведены муниципальные выборы в 1913 г. Действия правительства, выводившие за рамки закона четырехлетнюю деятельность предыдущего состава думы, означали, по мнению оппозиционно настроенного общества, что «руководители нашей внутренней политики... живут только нынешним днем», так как вряд ли новые выборы дали бы иной результат³.

Власти накануне революции недооценивали активность представленных в муниципалитетах городских слоев. Губернаторы ряда центральных губерний России на совещании весной 1916 г. заявляли, что города сохраняют «левую окраску» лишь «теоретически». «Города охотно идут на

Полнер Т.И. Указ. соч. С. 223.

Русские ведомости. 1916. 16 декабря.

Там же.

Глава I

составление всевозможных тенденциозных резолюций, но на самом деле, разумеется, держатся правительства не за совесть, а за страх об экономическом благосостоянии. В соответствии с этим и Союз городов, нося определенную политическую окраску, по инертности и страху за собственные капиталы государственной опасности не представляет», — отмечалось на совещании¹.

События конца февраля — начала марта 1917 г. показали ошибочность такой позиции. В крупных городах муниципалитеты становились не «игрушкой» в руках цензовиков, а важным институтом гражданского общества, с которым связывали свои надежды многие горожане.

¹ Совещание губернаторов в 1916 году. С. 163.

Глава 2

Муниципальное хозяйство и финансы российских городов в преддверии революции 1917 г.

2.1. Хозяйственная деятельность органов городского самоуправления в России накануне революции

Органы городского самоуправления были призваны развивать городское благоустройство и делать жизнь горожан более комфортной. Быстрый рост городов, развитие экономики, возросшее разделение труда, научные и технические достижения, повышение образованности и мобильности населения создали массу новых трудностей и потребностей городского общества. Муниципалитеты должны были способствовать удовлетворению новых нужд. В числе таких мер были введение финансовых послаблений, льгот, умелая налоговая политика, быстрое принятие необходимых и отмена мешавших правовых норм.

Города, кроме роли «контролера», «арбитра», сами становились участниками как публично-правовых, так и частно-правовых отношений: организовывали предприятия, заведения сферы услуг, занимались улучшением городского благоустройства, заботой о пожарном, санитарном, продовольственном состоянии, проводили культурные мероприятия, действовали в образовании, здравоохранении. Саратовский городской голова В.А. Коробков в ходатайстве министру внутренних дел в 1913 г. справедливо отмечал, что «произошло глубокое изменение... в самом правосознании населения и его отношении к городскому управлению: ...перед городом стал ряд новых задач как в деле народного образования, удовлетворения культурных запросов населения, так и в отношении внешнего благоустройства и удобств жизни»¹. Курс органов самоуправления на создание собственных, муниципальных предприятий и непосредственное управление ими получил название муниципализации.

Важной частью городского хозяйства являлись земли. Накануне революции города России обладали большими земельными богатствами. По данным В.Н. Твердохлебова, 70 городов владели каждый более чем 10 тыс.

¹ Российский государственный исторический архив (РГИА). Ф. 1288. Оп. 7. 1913 год. Д. 82. Л. 16.

десятин земли, более половины городов имели в собственности свыше 1 тыс. десятин. В 1912 г. городские земли дали в среднем 11,4% бюджета муниципалитетов¹. Однако эффективного управления муниципальной землей, как правило, не было налажено. Во многих городах не было проведено межевания, инвентаризации, не были четко установлены границы городов, управление землями зачастую было разбито между разными отделами управ. Самоуправления не знали, какими конкретно землями владеют, что приводило к самозахватам и эксплуатации посторонними лицами. Без межевания города не могли использовать земли как залог при кредитовании в банках. В результате, например, Саратов потерял около трех четвертей от когда-то принадлежавших ему около 300 тыс. десятин².

Города не всегда рационально использовали имевшийся у них земельный фонд. До 1911 г. существовало законодательное ограничение максимального срока аренды земли под постройку жилищ и сельскохозяйственную обработку — 12 лет, а у краткосрочных арендаторов городских земель не было стимула делать фундаментальные вложения в нее, что вело к хищнической эксплуатации. Для выхода из такого положения некоторые города стали продавать земли частным лицам, но это означало, что они теряли ценное имущество, которое могло быть источником постоянных доходов, обеспечением кредитов. В условиях бурного роста городов часто выяснялось, что проданные ранее в частную собственность земли целесообразнее было использовать в общественных нуждах: например, для планомерного расселения новых горожан, устройства садов. В результате на обратный выкуп земель уходило много времени и денег³. В крупных городах свою роль играли спекуляции землей. Спекулянты скупали крупные земельные участки, не застраивая их в ожидании повышения цены, что ухудшало жилищные условия горожан.

Как отмечал исследовавший правовые основы городской застройки и планировки экономист А.А. Журавлев, собственники земель, назначенных по плану города под улицы, имели право их застраивать, если эти земельные участки не были выкуплены городским управлением. На выкуп, как правило, требовались значительные суммы. Принцип устройства улиц

¹ Твердохлебов В.Н. Местные финансы. С. 214.

Клинг Г. Саратовское городское земельное хозяйство // Известия Саратовской городской думы. 1916. № 7

Твердохлебов В.Н. Местные финансы. С. 215–217.

за счет сборов с грузов и частными лицами был применим лишь к незначительному числу проездов. Отсутствие у городов права регулировать высоту зданий и плотность застройки кварталов делало невозможным замену зданий казарменного типа на более гигиеничные жилища. В вопросах расширения городского землевладения российские муниципалитеты не располагали необходимыми публично-правовыми нормами и были вынуждены работать на частно-правовой основе¹.

Потребности городского населения, необходимость выполнять функцию городского благоустройства и нужда в дополнительных доходах побуждали муниципалитеты создавать или инициировать создание предприятий для удовлетворения тех или иных насущных потребностей горожан. У городских деятелей было два основных варианта выбора: либо самим искать деньги на создание предприятия и осуществлять оперативное хозяйственное управление им, либо выдать частному лицу на особо оговоренных условиях концессию, дающую ряд привилегий, прав и обязанностей для предпринимательской деятельности в той или иной отрасли городского благоустройства. Концессионер получал монопольную возможность построить и эксплуатировать предприятие городского благоустройства в течение определенного времени в обмен на часть доходов от его деятельности. Еще одним вариантом была передача городского имущества или функции в подряд или аренду частным лицам.

Вопрос о лучшем способе управления предприятиями в начале XX в. оказался предметом серьезных дискуссий в среде муниципальных деятелей, хозяйственников и юристов.

«Муниципализаторы» считали, что функция удовлетворения экономических и культурных потребностей — это задача именно городского управления, которую оно само и должно выполнять. Муниципалитет мог создать более легкие по сравнению с концессиями условия пользования предприятиями, улучшить положение их сотрудников, понизить тарифы. Концентрация предприятий в руках города вела, по их мнению, к сокращению издержек производства. Большая часть предприятий, обеспечивавших нужды горожан, имела монопольный характер, поэтому постоянный контроль их деятельности со стороны городов был, как считали «муниципализаторы», необходим. Взяв такое предприятие в свои руки, город мог

¹ Журавлев А.А. О законах, необходимых для урегулирования и расширения Петрограда // Известия Петроградской городской думы. 1917. № 5–6. С. 53–54.

понижить цены на продукцию, тарифы так, чтобы они оказались на уровне издержек производства. Все доходы от монополии шли бы в казну городов, а не присваивались предприимчивыми лицами. Благодаря муниципализации город мог не только выполнять экономические функции, задачи благоустройства, но и проводить социальную политику¹, поэтому курс на муниципализацию пользовался поддержкой социалистов. Отмечалось, что не во всех отраслях, удовлетворявших потребности горожан, предприятия могли быть прибыльными, оправдывая вложенный капитал, поэтому во многие сферы частный капитал не шел.

Сторонники концессий заявляли, что муниципальные предприятия отвлекают думцев от задач городского управления, чрезмерно усиливают задолженность городов, ведутся недостаточно экономно и мешают частной инициативе. Противники муниципализации указывали, что сама по себе предпринимательская деятельность городов противоречит публично-правовой природе общественного управления. Достоинством концессионной системы называлось то, что она не так сильно зависела от степени профессионализма, воли муниципальных управленцев, как система муниципализации, которая могла порождать злоупотребления, популистские действия, была подвержена непрофессиональному влиянию извне.

Муниципализация вела к значительно большей зависимости муниципалитетов от результатов управления предприятиями: на плечи городов ложился предпринимательский риск — возможные убытки и потери, в то время как при неудаче концессионного управления со стороны частного лица концессия могла быть легко для города передана другому, показавшему себя с лучшей стороны. В нестабильное, революционное время муниципализаторская система была опасна тем, что слишком сильно зависела от субъективных факторов: господствующих политических течений в муниципалитете, давления на него извне, профессионализма управленцев.

Принадлежность предприятия городу не давала гарантии от произвольного повышения тарифа, например для покрытия бюджетного дефицита, муниципальная монополия могла оказаться в противоречии с интересами населения, причем борьба «против ошибок и злоупотреблений

¹ Твердохлебов В.Н. Местные финансы. С. 219–223, 227–228.

муниципального хозяйства несравненно труднее, чем против незаконных действий концессионера»¹. Муниципализация и превращение доходов от городских предприятий в базис муниципальных финансов фактически являлись «широко развившимся косвенным обложением невладелческих слоев населения», «налогом на мясо и воду, падающим всей своей тяжестью на неимущие и малоимущие классы», отмечал представитель Тифлиса на съезде городов 1913 г. М.А. Джабар².

МВД в конце XIX в. поддержало линию на муниципализацию. В циркуляре от 26 октября 1896 г. министерство заявляло о принципиальных различиях между удовлетворяющими городские потребности предприятиями, имеющими коммерческое значение, способными возмещать затраченный на них капитал, и теми, которые по своему существу не могут или не должны служить источником прибыли. Отмечались доводы в пользу муниципализации коммерческих предприятий: доходные предприятия в руках городского самоуправления могли способствовать своими средствами устройству бездоходных, муниципализация позволяла преодолеть монопольный характер большинства акционерных предприятий, владельцы которых были заинтересованы в извлечении прибыли, а не в удовлетворении нужд горожан. В циркуляре от 1 апреля 1897 г. МВД указывало на нежелательность предоставления городами монопольных прав или иных льгот коммерческим предприятиям, подчеркивало невыгодность принципа выкупа акционерных компаний по капитализации чистой доходности³.

Поддержал идею муниципализации и киевский Съезд представителей городов по вопросам улучшения городского хозяйства 1913 г. В принятой резолюции говорилось, что «городские самоуправления должны как можно реже пользоваться услугами концессионеров, осуществляя общественные предприятия по возможности собственными силами», а доходы, получавшиеся от муниципальных предприятий, рекомендовалось направить на их улучшение и расширение для общедоступности пользования⁴. Идеи

¹ *Шереметевский М.* Трамвай как предприятие местное и государственное // Городское дело. 1917. № 1. С. 9.

² Труды Первого Всероссийского съезда представителей городов по вопросам улучшения городских финансов. С. 411.

³ *Озеров И.Х.* Общие принципы организации городских финансов. — СПб., 1907. С. 21; *Шереметевский М.* Указ. соч. С. 6.

⁴ Труды Первого Всероссийского съезда представителей городов по вопросам улучшения городских финансов. С. 435.

муниципализации пользовались поддержкой московского городского самоуправления, последовательно выступавшего против предлагаемых потенциальными концессионерами проектов строительства метрополитена¹.

Мнение ведущих российских общественных деятелей и экономистов начала XX в. было направлено против концессионной системы в городском хозяйстве и за более широкое вмешательство органов общественной власти в местную экономику. Д.Д. Семёнов полагал, что муниципализацию разных отраслей городского хозяйства и переход к хозяйственному ведению городских предприятий нужно признать одной из важнейших задач, поставленных жизнью перед гордумами². Л.А. Велихов выделял ряд отрицательных черт муниципальных концессий: переход прибавочной стоимости из общественных в частные руки, чуждое вмешательство в коммунальную политику, невыгодные для городов договоры, «испытанные алчность и ловкость... капиталистов и трудность с ними бороться местными средствами»³. Ф.А. Данилов подчеркивал монопольный характер многих предприятий, удовлетворяющих городские потребности: «водо- и газопроводы, трамваи, сточные трубы и т.п. не могут быть проложены по одним и тем же улицам в несколько линий». Монополии частных компаний ослабляли конкуренцию и вели к завышенным таксам, города же могли эксплуатировать эти предприятия эффективнее, в интересах широких масс, полагал Данилов⁴.

О желательности муниципализации для большинства городских предприятий говорил экономист В.Н. Твердохлебов, но при условии, что предприятие возглавляет не дилетант, а подготовленный специалист, если управление осуществляется по типу коммерческого, если состав органа самоуправления может обеспечить честную эксплуатацию предприятий в интересах населения. Если же город заключил концессию, то, как отмечал Твердохлебов, она должна быть дана на строго определенный срок и с правом выкупа предприятия⁵.

¹ *Ульянова Г.Н.* Муниципальная инженерная служба и технические вопросы городского хозяйства в Москве. 1870–1914 // Московский архив. Историко-краеведческий альманах. Вып. 3. — М.: Мосгорархив, 2002. С. 79–85.

Семёнов Д.Д. Указ. соч. С. 277.

Велихов Л.А. Опыт муниципальной программы: материалы для академического курса и перспективных планов городского хозяйства. С. 56.

⁴ *Ачадов.* Муниципализация промышленных предприятий, земельных площадей, изготовления и доставки главных предметов потребления (муниципальный социализм). — М., 1907 С. 23–25.

Твердохлебов В.Н. Местные финансы. С. 219–223, 227–228.

Экономист И.Х. Озеров отмечал, что при недемократичном составе муниципалитета, преобладании состоятельных домовладельцев муниципализация могла использоваться для переложения налогового бремени на широкие массы и уменьшения оценочного сбора. В то же время он признавал, что концессионные предприятия эксплуатируются скорее в интересах частной компании, а не городского населения, причем их трудно контролировать. Выкуп таких предприятий городами, по его мнению, как правило, проводился на невыгодных для муниципалитета условиях¹.

Правовед и исследователь муниципальных проблем Г.И. Шрейдер, подчеркивая пользу муниципализации, говорил о необходимости соблюдения ряда условий: города должны были ставить на первый план не цель максимального извлечения прибыли, а социальные функции. Публицист отмечал, что если муниципализация на деле противоречит принципам социальной справедливости, служит интересам привилегированного меньшинства, то «муниципализация эта не настоящая, а фальсифицированная»², за ней «скрывается обыкновенное капиталистическое предприятие... несколько не отличающееся от любого частного предприятия»³. По его мнению, подлинная муниципализация была возможна только при условии привлечения к управлению городами широких общественных сил, снижения цензов, специальной подготовки служащих и техников, организации правильных производительных займов, достижения наибольшей прибыльности предприятий при наименьших издержках⁴.

Кооператор и экономист В.Ф. Тотомианц считал, что город, по факту становящийся крупным предпринимателем, должен был обеспечивать дешевизну услуг, давать рабочим и служащим предприятий «приличное вознаграждение», сокращенный рабочий день, ежегодный отпуск и пенсию. Он подчеркивал опасность образования муниципальной бюрократии, что вело к фаворитизму, кумовству, раздуванию штата, дороговизне содержания администрации, увеличению издержек производства. В отдаленной перспективе, как полагал В.Ф. Тотомианц, муниципализация могла бы привести к отказу от большинства коммунальных налогов, превраще-

¹ Озеров И.Х. Указ. соч. С. 12–13, 20–21.

² Шрейдер Гр. Муниципализация и ее противники // Вестник Европы. 1912. № 4. С. 293–294, 303.

³ Там же. С. 304.

⁴ Там же. С. 294–302.

нию ряда общественных предприятий, например водопровода, в бесплатные. В то же время, по его мнению, муниципальная торговля предметами первой необходимости не имела широкого будущего, так как успешнее здесь действовали кооперативы. В деле строительства жилья, как считал Тотомианц, муниципалитеты могли бы вступать в союз с кооперативными строительными товариществами¹.

О «порочности» всей системы концессий в целом говорил экономист М.Д. Загряцков. «При современном быстром развитии техники и экономических отношений всего предусмотреть в договоре нельзя, и акционерные компании почти всегда находят способ лишить договор фактического значения», — полагал он. По словам экономиста, акционерным обществам было очень удобно замаскировать истинный размер вложенного капитала, а дивиденды было очень легко скрыть в амортизации, других отчислениях, увеличении резервного фонда². Как отмечал Загряцков, частные монополии, взявшие в свои руки отрасли городского хозяйства, «внесли в общественные отношения чисто коммерческие принципы барыша и наживы и в самом корне извратили основные начала демократического строя местного самоуправления»³.

«Единодушная отрицательная» оценка применения концессионной системы в муниципальном хозяйстве сформировалась из-за ряда правовых упущений, считал профессор Л.С. Таль: законодательство предполагало гражданско-правовые отношения там, где на самом деле должны быть отношения власти и подчинения, у городов не было эффективных механизмов вмешательства в дела концессии в случае выявления проблем и упущений, недостаточными были меры судебной защиты против концессионера. Мешали и общая неясность правового положения муниципалитетов и концессионеров. Выходом из положения, по мнению Талья, могли бы стать надлежащая организация административной юстиции и конкретизирующие правовые нормы, разделение на практике частно-правовых и публично-правовых отношений концессионеров и муниципалитета, чет-

¹ Тотомианц В.Ф. Самоуправление и городское хозяйство. С. 17–18; Тотомианц В.Ф. Муниципализация промышленных предприятий (Очерки городского хозяйства в Западной Европе). — М.: Книжное дело, 1902. С. 141–144.

Загряцков М.Д. Социальная деятельность городского самоуправления на Западе. Вып. I. Проблемы муниципализации. — Киев, 1906. С. 40–41.

Там же. С. 67.

кое определение порядка их отношений с восполнением законодательных недомолвок и пробелов в заключаемом договоре¹.

В качестве решения дилеммы некоторые городские деятели предлагали использовать зарождавшуюся в Западной Европе идею смешанных акционерных предприятий, в которых у частных владельцев было бы около половины акций, а остальные принадлежали городскому управлению. Муниципалитет имел бы возможность при угрозе принятия на предприятии решения, нарушающего общественные интересы, фактически перенести вопрос на рассмотрение городской думы. Большая жизненность таких предприятий, по мнению инженера М. Шереметевского, заключалась в их меньшей сложности и большей гибкости руководящего аппарата, что давало больше возможностей личной инициативе и обеспечивало более быструю приспособляемость. Инженер отмечал, что муниципальные предприятия не должны обладать монополией, привилегиями, им следует развиваться на равных условиях с частными².

Накануне революции можно говорить о почти полной победе принципа муниципализации в деятельности городских общественных управлений. Число муниципальных предприятий быстро росло. К 1917 г. российские города владели трамваями и шоссейными дорогами, водопроводами, скотобойнями, электростанциями, системами канализации, ассенизации, телефонными станциями, ломбардами, аптеками, мельницами, газовыми заводами, типографиями, театрами, прачечными, ночлежными домами, складами и пристанями, банями и купальнями, хлебопекарнями, кирпичными заводами³. Так, Молога располагала винокуренным заводом, Самара — гончарным, Карс — известковым, Севастополь — каменоломней, Славянск — буровой солевой скважиной, Ставрополь имел опытную сельскохозяйственную станцию, 23 города, в том числе Петроград, Новониколаевск, Рига, Нижний Новгород, организовали общедоступные столовые, Рига — молочную ферму, Анапа и Киев владели гостиницами⁴.

¹ Таль Л.С. Концессионные договоры городских общественных управлений. — Пг.: Общественная польза, 1915. С. 68–69.

² Труды Первого Всероссийского съезда представителей городов по вопросам улучшения городских финансов. С. 417–418; Шереметевский М. Указ. соч. С. 10–11.

³ Доходы, расходы, специальные капиталы и задолженность городских поселений на 1912 год. С. XXXV–XXXVIII.

⁴ Календарь-справочник городского деятеля на 1912 г. С. 280–282; Календарь-справочник городского деятеля на 1916 г. С. 226–227.

Как правило, для управления крупным городским предприятием при городской думе создавалась своя исполнительная комиссия или отдел, в котором мог председательствовать член управы или особо избранное лицо, или управление той или иной отраслью городского дела вверялось единолично члену городской управы, а в помощь ему создавался хозяйственный совет из специалистов. Иногда член управы курировал сразу несколько муниципальных предприятий. Текущими делами, производственным процессом заведовали служащие — инженеры, техники. В их подчинении находились муниципальные рабочие.

Тем не менее роль концессионного капитала в развитии благоустройства городов в дореволюционной России являлась более чем значительной. Именно концессии позволили в крупных городах, таких как Москва, Киев, Харьков, создать основы городского благоустройства. В начале XX в. концессии оставались для многих, особенно мелких, городов единственным способом развития, а концессионеры — «единственными спасителями, которые могут вывести из заброшенного состояния». «Для мелких городов остается один выход: или оставаться на точке замерзания в ожидании блаженного момента, когда с неба свалятся деньги и силы, или прибегнуть к концессии», — отмечал на съезде в Киеве 1913 г. представитель Каменец-Подольска К.В. Турович¹.

Из общей суммы инвестиций, направленных на эту цель к началу Первой мировой войны, на долю концессионного капитала приходилось 75% средств, вложенных в трамвайные предприятия, почти 50% средств — в электроэнергетическое хозяйство, 30% средств — в водоснабжение, 90% — в газовые заводы. Всего в предприятия городского благоустройства концессионеры вложили около 484 млн руб., что составило более 60% инвестиций в развитие этой отрасли, причем, по данным экономиста Л.Г. Ляндау, почти половина средств была вложена иностранными инвесторами — 230 млн руб. В предприятия электроснабжения и газоснабжения вкладывался в основном германский капитал, в конки и трамваи — бельгийский, в телефонные предприятия — шведско-датский². По информации экономиста Б.Б. Веселовского, к 1917 г. из числа городов, имевших

Труды Первого Всероссийского съезда представителей городов по вопросам улучшения городских финансов. С. 426.

² Загоруйко М.М., Булатов В.В. Муниципальные концессии в царской России: исторический опыт для современности: препринт. — Волгоград, изд-во ВолГУ, 2010. С. 11–13.

водопроводы, в 20% случаев водопроводное предприятие было коммерческим, в 50% случаев коммерческими были городские электростанции, 79% трамвайных предприятий в городах России были концессионными¹.

Накануне революции, несмотря на бурное развитие, городское благоустройство оставалось еще слабым, что оставляло актуальным вопрос о путях его дальнейшего развития. К 1917 г. лишь 25,8% российских городов пользовались телефонной связью, 25,7% имели водопроводы, в 15,4% муниципалитетов функционировали электростанции, в 2,9% городов имелись трамваи, канализацию имели 16 городов (1,7% от их численности)². Степень развитости городского хозяйства, число муниципальных или концессионных предприятий зависели от размеров и статуса городов.

В крупных городах эксплуатация муниципальных предприятий стала прибыльным делом, что стимулировало курс на муниципализацию. По данным Министерства финансов, к 1912 г. в столичных городах — Москве и Петербурге — доля предприятий в доходах бюджета достигла примерно 58%. С уменьшением размеров городов процент поступлений от предприятий в муниципальных бюджетах снижался. В городах с населением от 400 тыс. до 1 млн человек муниципальные предприятия приносили в бюджет города в среднем 28,8%, от 100 до 200 тыс. человек — 22,2%, от 50 до 100 тыс. человек — 17,5%. Эта тенденция сохраняется, и в небольших городках с населением от 5 до 10 тыс. человек организованные муниципалитетом предприятия давали в среднем лишь 5,7% от суммы бюджета³. Как отмечал Л.А. Велихов, около трети российских муниципалитетов почти совсем не имели доходного имущества⁴.

Если развитые и населенные города могли получать значительные суммы от оценочного сбора, с земель, городских строений и потребность в постройке новых муниципальных предприятий с целью дополнительных доходов не была столь высокой, то в патриархальных, слабо урбанизированных городах, где оценочный сбор с доходности не был значительным, городские предприятия могли обеспечить существенную часть доходов бюджета, что стимулировало их создание, однако города сталки-

¹ Веселовский Б.Б. Коммунальное хозяйство в цифрах и диаграммах. 1917–1927 гг. С. 41.

² Там же.

³ Доходы, расходы, специальные капиталы и задолженность городских поселений на 1912 год. С. XXXIV.

⁴ Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. Ч. 2. С. 407.

вались со сложностью привлечь заемные средства, а расходы на содержание, ремонт предприятий, выплату займов съедали большую часть доходов, иногда приводили к убыткам. Поэтому, как правило, в России число муниципальных предприятий в губернских городах было большим, чем в уездных, а самым развитым хозяйством обладали столичные города. Рост московского хозяйства к началу 1917 г. во многом обеспечивался именно доходами трамвая, водопровода, газового завода, скотобойни, канализации.

В связи с острой нехваткой средств каждому городу приходилось по своему определять приоритеты в деле развития хозяйства, оставляя другие отрасли без достаточного внимания. В начале XX в. принятых городами мер было крайне недостаточно для обеспечения первоочередных потребностей населения. Из тысячи российских городов около 30% не имели никаких мостовых, в том числе 7 губернских и свыше 100 уездных. Около 50% городов замостили менее 50% улиц (в том числе Саратов, Харьков), 20% городов имели более 50% замощенных улиц, полностью были замощены только Рига, Варшава, Ялта и ряд городов преимущественно прибалтийских и привисленских губерний¹. В северо-западных российских губерниях, по данным на 1910 г., совсем не замощены были 27 городов, или около 1/3, это уездные и безуездные города. Только в Петербурге была замощена почти вся площадь улиц, в Новгороде и Пскове — около половины, а в Петрозаводске — только 9,1%, в уездных Олонце — менее 0,05%, Вытегре — 0,5%, тротуаров на улицах совсем не было в 1/5 городов, в том числе в Гдове, Череповце. Никакого уличного освещения не имели 13,5% городов Северо-Запада России. Электричеством освещались полностью только Царское Село и Ораниенбаум, имели в том числе и электрическое освещение 9,5% городов, газовое освещение существовало в 5 городах из 74, в остальных для освещения улиц использовался керосин. Городские водопроводы имели 24% городов, из губернских городов Северо-Запада его не было в Петрозаводске, а из уездных — в 90% городов. Канализация имелась в 4 городах из 74, ассенизационный обоз — в 17. Врачей не было в 10 городских поселениях, а в 2 не было даже фельдшеров, в остальных один врач обслуживал в среднем около 2 тыс. жителей. Телефонную сеть име-

¹ *Галашкин Н.* Восстановление и переустройство городов и селений в связи с войной // Известия Петроградской городской думы. 1917. № 1. С. 38.

ли около трети городов, в том числе все губернские. Библиотеки имелись в 90% городов¹.

В Центральных и Средневолжских губерниях к 1910 г. из 188 городов совсем не были замощены 23, в том числе Суздаль, Макарьев, Царевококшайск, Малмыж. По относительной протяженности замощенных улиц на первом месте были Рыбинск — 91%, Пучеж — 89%, Москва — 81%, Клин — 77%, Казань — 76%; в Твери, Туле, Смоленске, Калуге, Нижнем Новгороде, Ярославле, Симбирске были замощены около половины улиц, во Владимире — 41%, в Вятке — лишь 28%. Уличного освещения не было в 7 городах, водопроводы имели 49 из 188 городов, т. е. чуть более четверти, его не было в одном губернском городе — Рязани. Канализация существовала в 7 городах (3,7%). Врачей не было совсем в 5 городах, в том числе в Макарьеве, Алатырском посаде. Библиотеки отсутствовали в 22 городах (11,7%), в том числе в Можайске, Козельске, Веневе, Шуе, Макарьеве, Чебоксарах².

Несмотря на возможность получить от центральной власти пособие на введение всеобщего обучения, к 1916 г. число городов, которым были ассигнованы пособия, достигло только 293, т. е. треть муниципалитетов — 37,1% (для сравнения: из 440 уездных земств возможностями воспользовались 414, или 94,1%), а размер получаемых городами пособий был невелик — в среднем от 1 до 10 тыс. руб.³ Как отмечалось в «Календаре-справочнике городского деятеля», остальные города не получали пособия из-за «косности большинства городских самоуправлений»⁴.

В начале XX в. во многих городах России постепенно складывалась достаточно разветвленная система городского хозяйства. Ярким примером может служить хозяйство Москвы, включавшее в себя к 1913 г. огромную сеть школ для детей и взрослых, больниц, библиотек, городской университет имени Шанявского, художественную галерею, аптекарский склад, богадельни и приюты, разветвленную сеть канализации, водопровода, быстро расширявшуюся сеть трамвая, газовый завод, бойни, хлебопекарню, ломбард, типографию⁵ Московскому общественному управлению уда-

¹ Города России в 1910 г. С. 60–65.

Там же. С. 343–350.

³ Карелин Б. Пособия городам на всеобщее обучение в 1916 г. // Городское дело. 1916. № 2. С. 72–74. Календарь-справочник городского деятеля на 1917 г. С. 142–143.

⁵ См.: Современное хозяйство города Москвы. — М.: изд. Московского городского управления, 1913.

лось достичь значительных результатов: было введено всеобщее начальное образование, городу оставалось открывать только училища для взрослых и новые школы для детей по мере роста населения и переполнения старых заведений, канализация охватила более трети домовладений города, был выполнен план постройки сети трамвайных путей, которые связали все части Москвы, составлялся план устройства метрополитена, отложенный до конца войны¹.

Несмотря на слабую распространенность телефона, телефонную сеть к 1909 г. имели все губернские города России, за исключением 13 в Польше, Закавказье, Дагестане, Средней Азии и Якутска². Появлялись и экзотические предприятия. Так, в Казани к началу революции действовал муниципальный завод медикаментов, вырабатывавший карболовую кислоту, аспирин, салицилат натрия; в Екатеринбурге муниципалитет арендовал мыловаренный завод и начал продавать мыло собственного производства³.

Быстрый рост числа муниципальных предприятий начался в России с относительно небольшим опозданием от Запада, в частности Великобритании и Германии, где идеи муниципализации появились в середине XIX в., а коммунальные предприятия стали бурно развиваться в последней четверти XIX в. Правовед Г.И. Шрейдер накануне революции справедливо отмечал, что тенденция к муниципализации не была характерна только для городов России, она отчетливо проявлялась повсеместно в Европе, имела «однородный и тождественный характер», «несмотря на чрезвычайное разнообразие среды»⁴. Экономист В.Ф. Тотомианц считал основной причиной универсальности этого явления интересы городского фиска — муниципалитеты стремились создать источник доходов на растущие общественные нужды⁵. Но важными факторами в Западной Европе являлись также расширение избирательного права и демократизация городского управления, распространение идей «муниципального социализ-

¹ Деятельность Московского городского управления в 1913—1916 гг. — М., Городская типография, 1916. С. 19, 25, 29.

² Календарь-справочник городского деятеля на 1912 г. С. 181.

³ Городское дело. 1917. № 3. С. 130; № 4. С. 186.

Шрейдер Гр. Муниципализация и ее противники. С. 286.

⁵ *Тотомианц В.Ф.* Муниципализация промышленных предприятий (Очерки городского хозяйства в Западной Европе). С. 7.

ма», наличие широких финансовых возможностей при росте богатства муниципалитетов.

Первым британским городом с муниципальным газоснабжением стал Манчестер в 1843 г., спустя четыре года этот же город стал первым в муниципализации водоснабжения, а первый муниципальный трамвай в Британии появился только в 1882 г. в городе Хеддерсфилде¹.

Данные на начало XX в. по городам и сельским общинам Германии с числом населения свыше 10 тыс. человек свидетельствуют, что около 70% общин имели собственные предприятия, 14,5% могли пользоваться частными, вообще отсутствовали предприятия в 15,5% поселений, все из них насчитывали менее 20 тыс. жителей. Около 31% городов Германии владели пятью элементами благоустройства: водопроводом, трамваем, газовым заводом, бойнями, сетями электрического освещения. В 55% общин Германии с населением более 10 тыс. человек водопровод отсутствовал (в первую очередь в небольших городках), но он имелся в 94% городов с населением более 20 тыс. человек, причем в 93% городов, имевших водопровод, он был собственностью общины. Газовый завод имели только 44,4% общин, в том числе почти все города с населением более 20 тыс. человек (98,6%), причем 64,5% газовых заводов были муниципальными. Электростанции обеспечивали энергией 40,7% общин Германии, однако только 41% из них были муниципальными. Почти все немецкие города с населением свыше 50 тыс. человек пользовались трамваем, но лишь в 40% он был муниципальным². Эти данные свидетельствуют, что и городам Германии, которую многие в России воспринимали как образец организации муниципальной жизни, предстояло еще много предпринять для развития коммунальной сферы, а отставание российских городов, особенно столичных, не было таким критическим и являлось вполне преодолимым. В.Ф. Тотомианц отмечал, что в России были и такие предприятия, «которых не найти в большинстве других государств», приводя в пример 240 общественных банков, большое число муниципальных ломбардов³.

¹ Там же. С. 43, 49, 57–58.

² Кулишер И.М. Местное обложение в иностранных государствах. Ч. I. — СПб., 1911. С.16–19, 22, 24–25, 27–28.

³ Тотомианц В.Ф. Муниципализация промышленных предприятий (Очерки городского хозяйства в Западной Европе). С. 133.

Тем не менее противоречие между запросами образованного городского общества, ожиданиями улучшений в сфере городского хозяйства и реальными возможностями, которыми муниципалитеты располагали в тех условиях, было значительным. Все большую популярность в активной части общества приобретала идея постройки городов-садов, в прессе сообщалось о достижениях заграничных муниципалитетов. Описания зарубежной жизни контрастировали с тем, что абсолютное большинство русских городов не имело самых элементарных удобств: электричества, канализации, водопровода, нормального уличного освещения, слабо удовлетворялись их культурные потребности, на низком уровне была медицина. Относительная депривация — несоответствие завышенных ожиданий с реальностью, в данном случае в сфере городского хозяйства, стала фактором революционизирования интеллигентных слоев населения, общественных элит. Общественный запрос свидетельствовал о наличии значительного потенциала в развитии городского хозяйства: как отметил в брошюре 1907 г. экономист М.А. Курчинский, «благоустройство наших городов представляет своего рода *tabula rasa*, которую еще нужно заполнить содержанием»¹.

Накануне мировой войны «Календарь-справочник городского деятеля» разослал муниципалитетам анкету, в которой попросил их поделиться ближайшими планами: так, Вятка предполагала переустроить бойни, кирпичный и гончарный заводы, расширять водопровод и электрическую станцию, построить бани; Киев планировал выкуп трамваев; в Коломне предполагалось устроить электрическое освещение; в Москве — аптеку и мусоросжигательную печь; Омск намеревался создать муниципальный трамвай; Ростов-на-Дону планировал расширение трамвая; Сочи — построить водопровод и здание для гимназии; Петербург — построить кирпичный завод, холодильник, переустроить канализацию; Смоленск собирался выкупить и расширять трамваи и электроосвещение, проектировалась канализация; перед Пензой на очереди стояло устройство трамвая и электрического освещения; Хабаровск проектировал канализацию и устраивал площадку для игр; Челябинск собирался перестроить бойни; Волоколамск вынашивал планы замощения улиц, постройки здания женской гимназии и устройства водопровода; Новороссийск разрабатывал во-

Курчинский М.А. Муниципальный социализм и развитие городской жизни. — СПб., 1907. С. 97.

прос строительства цементного завода; Котельнич — телефонной сети; Шуя — городской библиотеки и ломбарда; Казань готовила проект канализации и второго водопровода, предполагались строительство крытого рынка, улучшение пристаней и устройство бухты, постройка доходных домов и мусоросжигательной печи¹.

Многие муниципалитеты постепенно усиливали курс на муниципализацию концессионных предприятий. В то же время в условиях ухудшения финансового положения городов России концессионеры продолжали активно искать новые проекты. Газеты сообщали о предложениях американских и европейских капиталистов русским городам участвовать на началах концессии в устройстве канализации, водопровода, мостовых, трамваев. Возможные концессионеры обещали в короткий срок «заменить убожество наших городов американским их благоустройством». Как отмечалось в «Вестнике Иркутского городского общественного управления», «необходимо признать, что города как таковые не могут остаться в своем прежнем, патриархально неблагоустроенном виде. Таково властное требование нового исторического момента»².

При негативном отношении в обществе к концессиям частные компании искали обходные способы заработать на городском благоустройстве. Заинтересованные тресты и синдикаты лоббировали в городских кругах выгодные им проекты строительства муниципальных предприятий, чтобы заработать на поставках материалов, оборудования, а потом их обслуживании и замене или продать залежалый, морально или технически устаревший товар, не находящий сбыта. Как отмечает С.Т. Григорьев, например, Саратову в 1904 г. «пришлось выдержать очень серьезный натиск сторонников газового освещения: в то время как электричество совершало свое победное шествие», а проект строительства метрополитена в Москве давал «огромные выгоды» ряду заинтересованных фирм и производителей материалов. Иногда кредиты городам на создание муниципального предприятия банки обуславливали передачей технического руководства, строительного подряда конкретным фирмам, связанным с банковским концерном³.

¹ Календарь-справочник городского деятеля на 1915 г. С. 219–223.

² Блюменфельд М.Л. О предстоящем Всероссийском съезде по оздоровлению городов. С. 15–16.

³ Григорьев С.Т. (С. Новодумский). Городские предприятия (муниципальный кооператизм). С. 34–35, 38.

Накануне революции 1917 г. органы городской власти становились активнейшими участниками экономических отношений. Муниципальные предприятия в России являлись хозяйственной базой благополучия и самостоятельности городского самоуправления, основой относительной независимости системы самоуправления от государственной власти. Разветвленное и управлявшееся муниципальными специалистами городское хозяйство, приносящее доходы, воспринималось современниками как один из ведущих показателей успешности российского муниципалитета, как пример для других.

К 1917 г. задача модернизации городов и создания развитой системы предприятий городского благоустройства оставалась актуальной. Несмотря на значительные успехи, большинство жителей русских городов к 1917 г. по-прежнему не имели самых простых удобств. Можно предположить, что в случае более благоприятного отношения городов и общественных деятелей к концессиям и более широкого применения концессионной системы развитие городского хозяйства осуществлялось бы быстрее.

В начале XX в. в российских городах появились зачатки социальной политики, в первую очередь в отношении муниципальных рабочих и служащих, которые в условиях мировой войны начали осознавать профессиональные интересы и требовали улучшения условий труда¹. Их служба зачастую оплачивалась хуже, чем подобная государственная или частная, не был решен вопрос об обеспечении работников пенсиями по старости и инвалидности. Врач Л. Грановский на страницах журнала «Третий элемент» сформулировал три назревших потребности муниципальных служащих. Во-первых, они нуждались в получении права официального представительства интересов по служебно-правовым, материальным и корпоративным вопросам с учреждением третейского разбирательства. Во-вторых, служащие хотели получить право представительства интересов по своей специальности в заседаниях городских дум и думских комиссий с правом голоса. В-третьих, говорилось о необходимости обязательного страхования служащих на случай болезни, инвалидности, старости, смерти с пенсионированием за выслугу лет². В 1916 г. 10—11 тыс. городских служащих Москвы стали добиваться создания объединяющего органа с зада-

¹ Третий элемент. 1917. № 1—2. С. 63.

Грановский Л. Интересы служащих и городская реформа // Третий элемент. 1917. № 1—2. С. 15.

чей представительства перед городской управой и охраны интересов¹. Но до революции серьезных подвижек в создании профессиональных организаций не произошло.

По мере увеличения числа городских работников актуальным становился вопрос об их пенсионном обеспечении. Согласно утвержденному в 1900 г. положению о пенсионных кассах служащих в земских учреждениях, города могли участвовать в этих кассах на равных с земствами основаниях. Однако кассы для земских служащих могли быть организованы только с согласия губернского и двух третей уездных земств губернии, поэтому к 1915 г. из 43 земских губерний такие кассы появились только в 21, а городские управления участвовали в кассах, как отмечал заведующий делопроизводством земских пенсионных касс В.П. Дружинин, «в редких случаях». По его словам, дело было не только в «инертном» отношении муниципалитетов, но и в различиях условий земской и городской службы, «некоторой розни» между городскими и земскими учреждениями, тяжелой финансовой ситуации в мелких городах. Также, как полагал Дружинин, вопрос о пенсионном обеспечении городских рабочих «не вмещался в положение о пенсионных кассах служащих»².

К 1916 г. отдельные кассы пенсионного обеспечения городских служащих работали в Москве, Петрограде, Киеве, Одессе, Ревеле, Риге, Юрьеве; совместные с земствами кассы существовали в городах Владимирской, Костромской губерний, Дорогобуже, Кременчуге; в Виннице служащие были застрахованы за счет города в государственной сберегательной кассе. Регулярную выдачу пенсий муниципальным служащим практиковали Либава, Тула и Бузулук. Более чем в 50 городах, в том числе в Москве, Петрограде, Минске, Одессе, Ростове-на-Дону, Саратове, появились ссудо-сберегательные и сберегательно-вспомогательные кассы городских служащих. Организованные городскими служащими общества потребителей открылись в Москве, Петрограде, Риге, Нижнем Новгороде, Перми, Тифлисе, Мценске, Данилове, Камышине, Короче³. По мнению В.П. Дружинина, препятствием к созданию самостоятельных пенсионных

¹ Третий элемент. 1917 № 1–2. С. 45–47.

² Докладная записка В.П. Дружинина начальнику Главного управления по делам местного хозяйства МВД о послеслужебном обеспечении служащих в городских общественных управлениях // РГИА. Ф. 1288. Оп. 20. 1917 год. Д. 12. Л. 1–7.

³ Календарь-справочник городского деятеля на 1916 г. С. 179; Календарь-справочник городского деятеля на 1917 г. С. 312.

касс во многих городах было небольшое число служащих, разрозненность инициативы и несовершенство техники, расчетов при организации касс. Выходом, по мнению специалиста, могло бы стать учреждение общеимперской пенсионной кассы, законодательное установление общих оснований их работы¹. Но до 1917 г. инициатива не получила развития.

В условиях мировой войны, растущей инфляции и повышения цен все более актуальным становился вопрос о прибавках городским служащим на дороговизну. Как подсчитал отстаивавший права служащих экономист Л. Залкинд, на 1 ноября 1916 г., по данным Московской городской управы, бюджет вздорожал на 158,5%, в то время как городские служащие Москвы получили прибавки (в зависимости от размера жалования) лишь на 20—60%. По его мнению, положение в провинции было не лучше, чем в Москве. «На 50 руб. в Москве и до войны существовать нельзя было, и доведение этого оклада до 80 руб. приспособило его только к условиям мирного времени. Каким образом при таком положении покрыть вздорожание жизни в 160—200%, кроме отказа от удовлетворения насущнейших потребностей, указать трудно», — писал он².

Война обострила в обществе проблему безработицы, поставив перед городами вопрос о создании муниципальных бирж труда для регулирования рынка рабочей силы. После ряда военных мобилизаций недостаток рабочих рук стали ощущать промышленные предприятия, учреждения ВЗС и ВСГ. Так, в Петрограде в отдельные месяцы спрос на рабочую силу превышал предложение на 30—60%. В то же время в городах появились массы беженцев, нуждавшихся в посредничестве по поиску работы: к декабрю 1915 г. число беженцев достигло 2 млн 400 тыс. человек³. Москва в 1915 г. после «Великого отступления» приняла 170 тыс. беженцев, еще более 270 тыс. проследовали через Москву дальше вглубь России⁴.

В такой ситуации некоторые муниципалитеты выступили независимыми и бесплатными посредниками при найме между рабочими и

¹ Докладная записка В.П. Дружинина начальнику Главного управления по делам местного хозяйства МВД о послеслужебном обеспечении служащих в городских общественных управлениях. Л. 8—9, 15.

Залкинд Л. О прибавках на дороговизну // Третий элемент. 1917. № 3—4. С. 35—36.

³ Доклад о деятельности. Всероссийское Бюро труда при Отделе по устройству беженцев Всероссийских Земского и Городского союзов. — [б. м.], [1915?]. С. 3.

⁴ Московская городская дума. 1913—1916: очерк деятельности. — М.: Гор. тип., 1916. С. 56.

предпринимателями. В Петрограде биржа труда была открыта в январе 1915 г., а в апреле появились 4 отделения в районах. Ее основной контингент составили чернорабочие и ремесленники, много было студентов, курсисток. За 11 месяцев 1915 г. биржу посетили 105 тыс. жителей Петрограда, из них 41,5 тыс. поступили на предложенную работу, к услугам биржи обратились 33 тыс. беженцев, из них были направлены на работу почти 11 тыс. человек¹.

В годы войны городские биржи труда появились лишь в некоторых городах. В основном их открывали для помощи беженцам различные общественные, национальные организации, предприниматели или «полубюрократические» учреждения, наиболее интенсивно число бирж росло осенью 1915 г. В июле 1915 г. на совещании в Министерстве торговли и промышленности было решено, что биржи должны находиться в ведении земств и городов, вмешательство министерства признано нежелательным, аналогичное пожелание было высказано и на Втором съезде Военно-промышленных комитетов². Однако собранные к марту 1916 г. данные Всероссийского бюро труда, организованного при ВСГ, свидетельствовали, что из 153 бюро труда, появившихся в городах России, организовали лишь 30 самоуправления, 6 бирж были «неопределенно городскими», в 15 городах состояли при ВСГ, 51 бюро действовало при земских самоуправлениях или ВЗС, 16 бюро были организованы совместно ВСГ и ВЗС, 20 — общественными комитетами, 6 являлись правительственными, 6 — Татьянинского комитета³.

Важным элементом деятельности органов городского самоуправления было социальное призрение, включавшее меры по поддержке нуждающихся: детей, стариков, бедных⁴. Особенно это стало актуальным в начале XX в. в условиях увеличения размеров городов, притока сельского населения, нарастающего дефицита жилья. Так, в Томске в 1911 г. муниципальные власти содержали 3 детских приюта, богадельню, выдавали пособие

¹ Чистиков А. Н. Указ. соч. С. 271, 279.

² Доклад о деятельности. Всероссийское Бюро труда при Отделе по устройству беженцев Всероссийских Земского и Городского союзов. С. 6–7; Киржниц А. Муниципальная биржа труда // Вестник Иркутского городского общественного управления. 1916. № 5–6. Май-июнь. С. 2, 9.

³ Киржниц А. Указ. соч.; Доклад о деятельности. Всероссийское Бюро труда при Отделе по устройству беженцев Всероссийских Земского и Городского союзов. С. 13.

⁴ См. подробнее: Ульянова Г. Н. Благотворительность в Российской империи, XIX — начало XX века. — М.: Наука, 2005. С. 236–249.

обществу защиты женщин, освобождали бедных от платы за воду. В Омске город финансировал две богадельни, ночлежный дом, выдавал пособия и стипендии учащимся¹. Помимо расходования собственных средств города являлись своеобразными центрами сосредоточения благотворительных частных капиталов, которые передавались в руки муниципалитетов, зачастую с указанием тратить их на какие-либо определенные общественно-полезные цели. Щедростью благотворителей могла похвастаться Москва. Так, по подсчетам историка Г.Н. Ульяновой, Московская городская дума с 1866 по 1914 г. получила от предпринимателей пожертвований более чем на 39 млн руб., в том числе 11 человек пожертвовали каждый более 1 млн руб. Только за четыре года, с 1911 по 1914 г., от благотворителей муниципалитету Москвы досталось свыше 7 млн руб. Кроме того, распространение получила передача городскому самоуправлению готовых зданий для благотворительных учреждений. Пожертвования благотворителей направлялись, в частности, на нужды приютов, богаделен, больниц, попечительств о бедных, лазаретов, строительство зданий учреждений общественного призрения, мастерских, домов дешевых квартир, ремесленного училища, народного дома, на выдачу стипендий учащимся, студентам, на просветительские цели².

Перед муниципалитетами, наряду с государством и земствами, стояли задачи развития медицины и народного образования. Ситуация в этих сферах накануне революции была далека от идеальной. В Петербурге к концу 1908 г. в ведении города состояло 15 четырехклассных училищ и 315 городских начальных училищ, в которых обучалось более 38 тыс. детей. С 1903 г. в столице была отменена плата за обучение в городских учебных заведениях, причем около 65% учащихся получали бесплатно горячие завтраки. Летом детей вывозили за город в лечебные и санитарные колонии. К 1916 г. в Петрограде было уже 1273 класса и 62 тыс. 418 учащихся, т. е. почти в 2 раза больше, чем за 8 лет до этого. Кроме того, к 1916 г. муниципалитет содержал 240 классов четырехклассных училищ с 10 480 учениками. Одаренные дети к 1916 г. получали более

¹ Толочко А.П., Коновалов И.А., Меренкова Е.Ю., Чудаков О.В. Указ. соч. С. 134–136.

Ульянова Г.Н. Благотворительные пожертвования Московскому городскому общественному управлению в 1860-е — 1914 гг. Крупнейшие филантропы (по новейшим архивным изысканиям) // Московский архив. Историко-краеведческий альманах. Вып. 2. — М.: Мосгорархив, 2000. С. 357–395; Ульянова Г.Н. Благотворительность московских предпринимателей: 1860–1914 гг. — М.: Мосгорархив, 1999. С. 161–163.

1600 стипендий для обучения в профессиональных школах, средних и высших учебных заведениях¹. В Москве к 1916 г. было более 2 тыс. классов и свыше 72 тыс. учащихся, московский муниципалитет имел 71 класс четырех- и пятиклассных училищ, в которых числилось более 2,2 тыс. учеников. В 1916 г. начал работу первый Рогожский народный дом. Его деятельность проявилась в создании чайной, столовой, организации кружков, всего их было 9, более 5 тыс. подростков посетили лекции и беседы².

О масштабах деятельности городов в сфере образования накануне революции свидетельствуют данные по Уфе. Город к 1916 г. финансировал 83 класса более чем в 15 начальных одноклассных училищах, 25 классов в начальных двухклассных училищах, одно высшее начальное училище, а также 2 ремесленных училища, учительский институт, училище глухонемых, торговую школу, 3 мусульманских учебных заведения, реальное училище, 3 женских гимназии. За счет города содержались летняя площадка для игр, народный дом, 4 библиотеки, 3 курса для взрослых, муниципалитет оплачивал лекции Общества народных университетов, давал стипендии для обучения, содержал музей наглядных пособий³. Томск в 1911 г. выделял деньги на содержание 22 принадлежащих городу школ, 6 начальных училищ, 2 воскресных школ, женской профессиональной школы и мужского ремесленного училища, на выплату пособий другим учебным заведениям, учителям, учащимся. По плану введения всеобщего начального обучения за 10 лет начиная с 1911 г. при поддержке из казны город собирался открыть 12 мужских, 12 женских и 6 смешанных школ⁴.

Несмотря на все меры, число учащихся среди детей 8–11 лет оставалось весьма низким даже в столицах: так, в Петрограде в 1910 г. — 66,9%, в Москве в 1912 г. — 67,3%, уровень грамотности среди детей 8–11 лет составлял чуть больше 80%. Отмечалось, что всеобщее обучение малолетних могло дать в будущем поголовную грамотность только среди корен-

¹ Сухорукова А.С. Петербургская дума и городское хозяйство в начале XX века (1900–1914 гг.) // Петербургская городская дума. 1846–1918. — СПб.: Лики России, 2005. С. 230–231; Чистиков А.Н. Указ. соч. С. 281.

² Известия Петроградской городской думы. 1917 № 1–2 С. 112–113.

³ Стрежнев С. Опыт краткой характеристики задач городского управления в деле народного образования. — Уфа, 1916. С. 48–51.

⁴ Толочко А.П., Коновалов И.А., Меренкова Е.Ю., Чудаков О.В. Указ. соч. С. 139–140.

ного населения, что составляло около одной трети населения городов, для снижения числа неграмотных среди пришлых требовалось создание системы внешкольного образования¹.

Накануне революции расходы на народное образование в пересчете на одного человека в российских столицах были в разы меньше, чем в Европе. Так, если в Берлине расход (в пересчете на рубли) составлял не менее 12 руб. на человека, в Париже — не менее 8 руб., то в Петрограде в 1912 г. на народное образование тратилось 1 руб. 98 коп. на человека, в Москве — 2 руб. 78 коп.² В процентном отношении ко всему муниципальному бюджету значительной разницы между российскими и европейскими городами не было, поэтому низкие траты на нужды народного образования в российских городах можно объяснить в первую очередь их слабой финансовой базой.

Для преодоления неграмотности следовало увеличить число школ в соответствии с ростом числа детей школьного возраста, развивать сеть внешкольного образования для подростков и взрослых в свободное от работы время, народные дома, детские сады, школьные клубы. По расчетам С. Григорьева, для полной ликвидации неграмотности расходы Петрограда на народное образование должны составлять не 2 руб., а 7 руб. в год на человека³. Изучавший состояние системы образования в Уфе С. Стрежнев в 1916 г. отмечал, что «и в будущем, а в настоящем особенно, городское управление не сможет обойтись для развития дела без специальных субсидий со стороны центральной власти». По его мнению, количественное развитие системы образования должно было производиться за счет центра, город же должен был тратить деньги на организацию управления делом образования и повышение качества системы, ее приспособление к местным условиям⁴.

Министерство народного просвещения в 1915 г. издало циркуляр о развитии в течение 10 лет сети высших начальных училищ в империи, который предполагал привлечение к участию местных самоуправлений с возложением на них части расходов. Московская городская управа, руко-

¹ Григорьев С. Народное образование и неграмотность в Петрограде и Москве // Известия Петроградской городской думы. 1917. № 1. С. 7, 9.

² Там же. С. 18–19, 21, 26.

³ Там же.

⁴ Там же. С. 6–7.

водствуясь циркуляром, разработала в 1916 г. план открытия школ повышенного типа в течение 4 лет при условии передачи городу новых источников дохода. Предполагалось в дополнение к уже имевшимся 16 высшим начальным училищам открыть до 16 новых, причем город был готов взять все расходы, кроме содержания штатов¹. В 1916 г. Министерство народного просвещения внесло в Совет министров законопроект о введении всеобщего обучения, предполагавший сохранение всего школьного дела в земских и городских учреждениях, за министерством должно было остаться наблюдение. Предполагалось, что всеобщее обучение удастся ввести за 10 лет. Министерство предлагало сделать обучение в школе обязательным.

Многие города накануне революции участвовали в развитии системы профессионального и высшего образования: ходатайствовали перед министерством об открытии институтов, выделяли на их обустройство деньги. Так, только по данным за вторую половину 1916 г., Царицынская гордума выдала 300 тыс. руб. на открытие политехнического института, Омская дума ходатайствовала об учреждении коммерческого института и высших сельскохозяйственных курсов, поручила управе разработать вопрос о скорейшем открытии народного университета. Саратовская дума ассигновала на открытие политехнического института единовременно 500 тыс. руб. и пообещала ежегодно выделять еще по 50 тыс. руб. Николаевское городское самоуправление и биржевой комитет просили власти открыть политехнический институт, город жертвовал 1 млн руб. и 20 десятин земли².

Постепенно вовлекались города и в развитие системы медицинской помощи населению. По данным за 1912–1914 гг., из 224 городов, в том числе практически во всех губернских и областных, самоуправление в 35% городов еще не приступало к устройству врачебной помощи, больницы имелись в 28 из 33 больших городов с населением свыше 100 тыс. человек (не было в Вильне, Витебске, Двинске, Минске и Ревеле), в 25 из 54 средних городов с населением от 50 до 100 тыс. человек и в 28 из 137 малых городов с населением от 10 до 50 тыс. жителей. Среди больших городов лучше всего коечной помощью был обеспечен Петербург — 1 койка

¹ Городское дело. 1916. № 11–12. С. 587–588.

² Там же. 1917. № 2. С. 84.

приходилась на 140 жителей, в Москве имелась 1 койка на 180 горожан, в Екатеринодаре, Одессе, Риге, Ростове-на-Дону — 1 койка на 200. Во многих других городах пропорция составляла от 500 до 2200 жителей города на 1 койку. В средних городах число человек на 1 койку составляло от 200—300 (Благовещенск, Екатеринбург, Елисаветград, Либава) до 5600—5800 (Симферополь, Гродно). В малых городах число жителей на 1 койку колебалось от 200 в Пернове до 2800 в Мариинске. К 1916 г. в Петрограде работало 13 муниципальных больниц с 15 тыс. коек, еще несколько сот коек город имел в других больницах, в том числе частных. По принятому в 1913 г. плану за 7 лет планировалось увеличить число коек в городских больницах до 19,5 тыс., в том числе за счет открытия специализированных лечебных заведений, однако из-за войны почти ничего сделано не было¹.

Городские врачи, по данным за 1912—1914 гг., из 224 городов имелись лишь в 147 муниципалитетах, их не было в 77 поселениях, в том числе в 65 малых городах, 1 большом (Двинске) и 11 средних, в том числе в Житомире, Калуге, Орле, Могилеве, Виннице. Наибольшее число городских врачей было в Петербурге — 440, Москве — 436, Варшаве — 343. На одного лечащего врача в Москве приходилось 3200 жителей, в Петрограде — 3800, Харькове — 4200. В 11 малых городах врач обслуживал 5—10 тыс. жителей, в остальных — больше.

Родильные приюты, отделения или палаты появились лишь в 64 городах, в 160 они отсутствовали. Однако и в тех муниципалитетах, где они были, возможностей не хватало, так что в Петербурге в 1912 г. в родильных приютах было принято только 39% всех родов столицы и пригородов. Отмечалось, что муниципальная акушерская помощь на дому почти во всех городах отсутствовала, имелись только малооплачиваемые казенные акушерки. В основном благодаря пожертвованиям многим городам удалось устроить богадельни, однако в 100 городах из 224 их не было².

Постепенно налаживалась врачебная помощь больным на дому: она имелась в 34 городах из 224, по которым были данные. Так, в Петрограде к больным на дом приходили и выдавали бесплатно лекарства 42 думских врача, в ряде городов врачи посещали только бедных, параллельно работая в амбулатории, а в Витебске бедные получали специальные талоны от са-

¹ Вестник городского самоуправления. 1917. 10 августа. № 42. Л. 2.

Устройство городского врачебно-санитарного дела // Календарь-справочник городского деятеля на 1917 г. С. 48—52.

нитарной комиссии, по которым могли приглашать на дом любого практикующего врача, которому город выплачивал за визит 50 коп. В 20 городах имелись ночные дежурства врачей, в 13 появилась скорая помощь, но в больших городах она была организована врачебными или благотворительными обществами, а муниципалитеты только выдавали им субсидии. В некоторых городах с коечных и амбулаторных больных взимали плату от 40 коп. до 1 руб. за сутки, а в Кутаисской больнице плата достигла 3 руб.¹ В 33 городах имелись аптеки, в ряде из них они были сданы в аренду, в Ташкенте и Кутаисе даже приносили доход, но в основном при открытии аптек муниципалитеты имели цель облегчить населению покупку лекарств².

Санитарная часть действовала в 45 городах из 224. В остальных имелись 1–2 санитарных врача, или санитарная комиссия, а в 138 городах, в том числе 2 больших и 16 средних, не было никакой санитарной организации. Врачи, служащие по санитарной части, имелись в 103 городах из 224, их не было в 1 большом, 12 средних и 108 малых городах. На все эти 103 города насчитывалось 474 санитарных врача, в том числе 150 — в Петрограде, 60 — в Москве, 15 — в Харькове, часть их совмещала эту работу с другой³.

Второй съезд ВСГ в феврале 1915 г. констатировал, что города не располагают средствами для улучшения санитарного состояния и решения поставленных войной задач охраны жизни и здоровья населения, борьбы с заразными болезнями⁴. Как писал в 1916 г. московский санитарный врач А.Н. Сынин, «статистические данные все время подтверждают факты санитарного неблагополучия городов России сведениями о различных эпидемических заболеваниях, прочно развившихся в них. Детские инфекции, — скарлатина и дифтерит — неуклонно дают свои вспышки по городам; такие инфекции, как оспа... все же время от времени регистрируются даже в крупных центрах (Петроград); сыпной и невозвратный тиф — болезни, характеризующие низкий и отсталый санитарный уровень жизни городов — дают громадные эпидемии с тысячами жертв (Самара, Уфа в 1915–1916 гг.).... Не проводятся в городах самые основ-

¹ Там же. С. 53.

² Городское дело. 1917 № 4. С. 183.

³ Устройство городского врачебно-санитарного дела. С. 52–54, 59–60.

⁴ ВСГ. Журнал заседания Второго съезда представителей ВСГ. С. 22.

ные санитарные мероприятия». Начало войны дало толчок развитию санитарного дела в городах, поставило перед ними новые задачи¹.

Вступление России в Первую мировую войну породило ряд новых серьезных проблем, с которыми правительство не могло справиться без поддержки общества. Одной из них стала нехватка продовольствия, связанная с отрывом миллионов рабочих рук из деревень, появлением армии, нуждавшейся в продуктах, потерей части хлебопроизводящих земель, расстройством транспортной системы, нарушением товарообмена города и деревни. Проблемы с продовольствием наиболее острыми были в крупных промышленных центрах, однако коснулись почти всех городов. Спустя год после начала войны, в сентябре 1915 г., по данным анкеты Особого совещания по продовольственному делу, в северных и прибалтийских губерниях недостаток хлеба и других продуктов (сахара, соли) испытывали 99% городов, в северо-западных — 95%, в центральных промышленных и приуральских — 88%, в юго-западных — 84%, в приволжских губерниях — 80%, в центрально-черноземных — 72% городов. Менее остро недостаток ощущался на юге европейской части России — нуждались 60% городов². Как отмечал экономист Н.Д. Кондратьев, из 659 городов, ответивших на анкету Особого совещания по продовольствию, к 1 октября 1915 г. о нехватке продовольствия заявили три четверти — 75,8% городов³.

Предпосылками активизации деятельности органов городского самоуправления в продовольственном вопросе в условиях войны стали рост дороговизны, дефицит продуктов в городах, а также зафиксированное в Городовом положении 1892 г. указание, что обязанностью муниципалитета является «попечение об устранении недостатка продовольственных средств»⁴.

Власти долго не уделяли должного внимания вопросу снабжения хлебом населения в тылу, оставляя его решение муниципальным органам. Как вспоминал в 1917 г. один из петроградских гласных, М. Федоров, в начале войны командующий военным округом и градоначальник с министром

¹ Сусин А. Задачи оздоровления городов // Известия ВСГ. 1916. № 37. Октябрь. С. 36–40.

² Китанина Т.М. Указ. соч. С. 190–191.

³ Кондратьев Н.Д. Рынок хлебов и его регулирование во время войны и революции. — М.: Наука, 1991. С. 161.

⁴ Городовое положение 1892 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собр. 3. Т. XII. № 8708. С. 434.

внутренних дел предлагали муниципалитету Петрограда взять на себя все снабжение города. Около полугода муниципальная продовольственная комиссия не только распределяла, но и покупала продукты и подвозила их в Петроград, используя по возможности торговые организации и структуры, имевшиеся на местах. Однако, по мнению Федорова, город не справился с задачей. «Что ни делал город для того, чтобы подвезти продукты к Петрограду... их не подвозили... Вместо 100 давалось 12 вагонов... закупленные уже товары на местах оставались там», — отмечал Федоров, добавляя, что местные власти, уполномоченные учреждений зачастую не выпускали их, не желая иметь дело с таким крупным конкурентом. Для преодоления хаоса, как отмечал гласный, делом снабжения и занялось в итоге государство — орган при Министерстве земледелия¹.

Муниципалитеты, подчеркивая необходимость общественного участия и централизации в продовольственном вопросе, резко протестовали против попыток центральных властей совсем отснять их от дела². Как отмечал представитель статистико-экономического бюро экономического отдела ВСГ Г. Полонский, правительство стремилось решать продовольственный вопрос, командировав по своему усмотрению на места правительственных агентов — уполномоченных, которые в свою очередь «по своему выбору вербуют своих агентов или пользуются в качестве таковых лицами из числа членов местных совещаний». Общественность, отмечал Полонский, предлагала противоположный путь — снизу вверх: «Городские управления, земства... можно считать естественными органами для выполнения тех хозяйственных задач, которых требует время»³.

На съезде в июле 1915 г. образованный для помощи больным и раненым воинам Всероссийский союз городов, в котором ведущую роль играли оппозиционно настроенные деятели столичных самоуправлений и «третий элемент», принял резолюцию о необходимости создания особых органов для снабжения населения продуктами и объединения дела продовольствия в органах городского самоуправления. Городам предлагалось при-

¹ Вестник городского самоуправления. 1917. № 28. 25 июля. С. 3.

² О продовольственных мероприятиях Петроградского городского общественного управления. Доклад члена Петроградской городской управы К.Г. Голубкова Экономическому съезду в Москве, 11—13 июля 1915 г. — Пг., 1915. С. 25—26.

³ Полонский Гр. Регулирующие мероприятия правительственной и общественной власти в хозяйственной жизни за время войны // ВСГ. Экономический отдел. Статистико-экономическое бюро. — Пг., 1917. С. 13.

влекать к решению продовольственного вопроса всех лиц, даже не имеющих ценза, которые могли принести существенную пользу. Говорилось о необходимости денежной помощи городам от центральных властей на дело продовольствия через правительственный кредит, посредством преобразованной в банк кассы городского и земского кредита, а также путем создания при Союзе городов банковского учреждения для посредничества при выдаче ссуд городам на закупочные операции. Съезд признал необходимым образование городских продовольственных комиссий из представителей правительственных ведомств и муниципалитета под председательством городского головы, выступил за предоставление городам права заключать друг с другом соглашения по продовольственным вопросам, сообща организовывать товарные склады, справочные бюро. Съезд счел нужным развивать муниципальную торговлю при поддержке кооперативов¹.

Первый областной съезд представителей городов Восточной Сибири в апреле 1916 г. также подчеркнул необходимость объединения для закупок, предложил муниципалитетам заниматься муниципализацией заготовок, открывать городские склады и лавки, содействовать увеличению подвоза товаров путем посредничества, организовывать муниципальное производство, содействовать в развитии огородничества. Предполагались и меры организации обывателей: создание обывательских комитетов, занимающихся снабжением, кооперативов, профсоюзов, бирж труда².

В условиях самодержавия представители городского самоуправления почти не привлекались к государственному регулированию закупок и распределению продовольствия для тыла, которое осуществляли уполномоченные Особого совещания по продовольствию и Министерства земледелия³. Только в октябре 1916 г. министр земледелия граф А.А. Бобринский постановил включить представителей городского самоуправления в мест-

¹ Календарь-справочник городского деятеля на 1916 г. С. 255–256, 294.

Свод резолюций 1-го Областного съезда представителей городов Восточной Сибири (15–19 апреля 1916 г.) // Известия ВСГ. 1916. № 33. С. 200–201.

Положение Совмина о предоставлении министру торговли и промышленности особых полномочий по руководству продовольственным делом в Империи; Извлечения из постановления министра земледелия о некоторых мерах к урегулированию снабжения продовольствием и о порядке выработки и издания такс на предметы продовольствия; Закон о мерах к сокращению потребления населением мяса и мясных продуктов...// Узаконения и распоряжения по продовольственному делу за 1914–1917 гг. Ч. I. — Пг., 1917. С. 9, 346, 552; Кондратьев Н.Д. Указ. соч. С. 236.

ные продовольственные совещания. Так, в совещания при уполномоченных в губерниях и градоначальствах должны были войти городской голова губернского города, один горожанин по выбору думы, представители других городов губерний. В уездные совещания включались местный городской голова или соответствующее должностное лицо и представитель горожан по избранию гордумы. Муниципалитеты должны были участвовать в сборе данных о потребностях населения и избытке продуктов, в работе реквизиционных комиссий¹. Но вскоре Бобринский покинул пост министра, им стал А.А. Риттих, а губернаторам было направлено распоряжение задержать проведение в жизнь этих правил².

В 1915–1916 гг. многие муниципалитеты создали специальные органы, ведающие продовольственным и топливным вопросами. Они, как правило, получали название продовольственных, иногда — обывательских комитетов, комиссий, причем зачастую в разных городах эти структуры имели разный объем полномочий, состав органов был весьма пестрым. Кроме городских гласных и членов управ туда могли входить обыватели, торговцы, представители земств, обществ потребителей, кооперативов, кредитных организаций, администрации (исправники, воинские начальники, земские начальники, податные инспектора, полицейские)³. По данным анкеты Союза городов, разосланной в конце 1915 г., из 94 ответивших городов 49, или 52,1%, отмечали у себя наличие продовольственных органов. О составе этих структур написали 32 города, из них в 21 городе туда входили городские гласные, в 17 — члены управ, в 12 — представители земств, кооперативов и торговцев, в 10 случаях представители администрации и в 6 — рабочих организаций⁴. Из 120 организаций, созданных городами, в 44 случаях, или 26,7%, они состояли только из членов городских

¹ Постановление министра земледелия от 10 октября 1916 г. о порядке снабжения армии и населения продовольствием и фуражом и о центральных и местных органах для исполнения распоряжений председателя Особого совещания // Указания и распоряжения по продовольственному делу за 1914–1917 гг. Ч. I. С. 75, 78–79, 86.

² *Сахаров В.* Наследство // Год работы Московского городского продовольственного комитета (март 1917 г. — март 1918 г.). — М., 1918. С. 14.

³ *Шлезингер Л.* Борьба с дороговизной и городские управления // Известия ВСГ. 1916. № 27–28. Март. С. 129–131; К вопросу об элементах продовольственного плана / ВСГ Экономический отдел. — М.: Гор. Тип., 1916. С. 18–19; О продовольственных мероприятиях Петроградского городского общественного управления. Доклад члена Петроградской горуправы К.Г. Голубкова Экономическому съезду в Москве, 11–13 июля 1915 г. С. 2–3; РГИА. Ф. 457. 1916 год. Оп. I. Д. 503. Л. 20, 44.

⁴ *Кондратьев Н.Д.* Указ. соч. С. 174.

управ, а в 76 случаях, или 63,3%, имели специальный состав: в 55 городах в состав продовольственной организации входили думские гласные, в 15 — кооперативы, в 12 — представители населения, в 9 — ведомств, в 8 — биржевых комитетов, еще в 8 — торговцев, в двух случаях туда были включены рабочие¹.

В Москве решением вопросов поставки и распределения продовольствия занялся не муниципалитет, а градоначальник. Продовольственный отдел при московском градоначальстве появился 1 ноября 1915 г. Он вел учет прибывающих и отправляемых грузов московского узла, производил реквизицию продуктов и их распределение. В среднем с мая 1916 г. по конец года ежемесячно через отдел распределялась четвертая часть потребляемого Москвой хлеба. В августе 1916 г. была организована карточная система на сахар с помощью сил полиции. К 1917 г. город испытывал острую нехватку хлеба. Как отмечал один из руководителей продовольственного дела в 1917 г. В. Сахаров, «у продовольственного отдела не было ни умения привлечь силы частного рынка, ни собственного заготовительного аппарата», снабжением Москвы занимались лишь 220 человек, в основном сотрудники полицейской службы².

Деятельность городов в продовольственном вопросе в годы мировой войны развивалась по трем направлениям: установление такс, карточной системы; содействие подвозу продуктов; собственные торговые операции.

Широко применялось введение местных такс на товары. Система такс затронула 41 вид продуктов питания, в том числе мясо — в 282 городах, хлеб — в 263 городах, молоко — в 76 городах³. Однако зачастую таксировка приводила лишь к исчезновению продуктов из свободной продажи. Например, в Москве после отмены в августе 1916 г. таксы на масло оно сразу появилось в продаже, но по цене на 30—40 коп. выше прежней, в Ростове же масло исчезло с введением таксы в 75 коп. за фунт — на 15 коп. ниже рыночной цены⁴. Действия городских самоуправлений по таксировке продуктов и их закупке, как отмечалось в очерке деятельности ВСГ за 1914—1915 гг., встречались с препятствиями: отсутствием дееспособно-

¹ Кондратьев Н.Д. Указ. соч. С. 175—176.

² Сахаров В. Наследство. С. 16—20.

³ Цит. по: Китанина Т.М. Указ. соч. С. 205.

⁴ Городское дело. 1916. № 17. С. 794.

го центрального продовольственного органа, расстройством транспорта, нехваткой средств для закупочных операций, раздробленностью местной таксировки, имевшей локальный характер, ограниченностью состава и компетенции муниципалитетов¹. Фактически, как отмечал Л. Шлезингер, чаще всего таксы устанавливались при участии и по указаниям торговцев, фиксируя лишь фактическое движение рыночных цен. Причиной их неуспеха он считал несогласованность местных такс и отсутствие мер по урегулированию подвоза². Как показала анкета Союза городов летом 1915 г., в 44 случаях, когда таксировкой занимался муниципальный орган, уровень цен согласовывался с торговцами и только в четырех — с потребительскими группами, представителями кооперации³.

В докладе управделами Особого совещания по продовольствию за 1915—1916 гг. отмечалось, что в практике назначения такс царил «полнейший произвол». Возложенные на городские думы функции таксировки в реальности брали на себя явочным порядком другие городские учреждения: казенные палаты, земские организации, особые комиссии. Наблюдался разноречивый выбор продуктов для таксировки, уровни такс не согласовывались между собой из-за различия в принципах, лежавших в их основе (себестоимость, справочная цена и т. д.), контроль над соблюдением такс был слабым⁴. Н.Д. Кондратьев приводит данные ВСГ из 89 муниципалитетов о несоблюдении торговцами установленных такс. В сообщениях от 37,1% ответивших на анкету городов говорилось об обходе такс путем ухудшения качества товара, в 12,3% случаев — путем прекращения торговли таксируемым товаром или его исчезновения из оборота, 9% — путем прямого игнорирования такс, 2,2% — практикой обвесов. Отмечались случаи несоблюдения такс на основе соглашения торговцев с покупателями, платившими надбавки. Общественный контроль, по признанию многих городов, был слабым и часто сводился к фикции. Он велся через базарных старост, смотрителей, торговых агентов, иногда через особые комиссии гласных или коллегиальные продовольственные органы⁵.

¹ Очерк деятельности Всероссийского союза городов. 1914—1915 // Известия ВСГ. 1916. № 23. Январь. С. 147.

² Шлезингер Л. Указ. соч. С. 132—135.

³ Кондратьев Н.Д. Указ. соч. С. 236.

⁴ Китанина Т.М. Указ. соч. С. 183.

⁵ Кондратьев Н.Д. Указ. соч. С. 237—238.

К началу 1916 г. стало ясно, что одно введение такс в городах недостаточно для решения продовольственной проблемы. По итогам совещания при ВСГ в январе 1916 г. была отмечена необходимость оживить работу муниципалитетов в борьбе с дороговизной. ВСГ подчеркнул, что главное внимание городам нужно сосредоточить на закупке продуктов первой необходимости. Объем закупочных операций должен был определяться с учетом степени нехватки продукта в городе, закупок других учреждений и организаций по соглашению с местным уполномоченным, закупки должны были осуществляться в том числе через уполномоченных. Во избежание конкуренции было признано необходимым, чтобы уполномоченные Министерства земледелия включили в круг задач и закупки для городских учреждений. Для закупочных операций предлагалось разработать вопрос о правительственных ссудах или госгарантиях по займам муниципалитетов на оборотные средства¹.

В 1916 г. от таксировки города переходили к карточной системе, нормирующей не только цену, но и количество продукта. Она сильно затрудняла паническую закупку, помогала бороться с неравномерностью распределения как между районами страны, так и в каждом районе между потребителями. Карточная система позволяла бороться с дороговизной, спекуляцией, имела цель «по возможности ограничить потребление и помешать накоплению запасов»². В то же время в 1916 г. государственное Особое совещание по продовольствию отказалось вводить эту систему как меру общеимперскую, разрешив ее лишь как местную, муниципальную.

Впервые через полгода после начала войны карточная система была введена в Германии, затем в Австрии. Вопрос о введении карточек в России был поднят осенью 1915 г. в комиссии по борьбе с дороговизной, однако вначале встретил отрицательное отношение. Одним из первых российских городов, где была применена карточная система, стал Псков, за ним — Рига, Минск, Ревель, в основном в связи с близостью к фронту. В 1916 г. карточная система стала широко распространяться и в других регионах. По данным управления делами Особого совещания по продовольствию, система применялась в 26 губерниях и предполагалась к введению еще в 12, в некоторых из них карточки использовались только в отдельных

Известия ВСГ. 1916. № 24. Январь. С. 21–23.

³ Гинс Г.К. Карточная система (материалы). Управление делами Особого совещания по продовольствию. — Пг., 1916. С. 1–3.

городах. Во многих городах введение карточной системы сопровождалось проведением переписи или упрощенного статистического исследования. Распределение продуктов осуществляли земские и городские управления посредством собственных складов с привлечением кооперативов и частных торговцев¹.

В ВСГ отмечались «своеобразие», «пестрота» карточных систем, что было неизбежно при отсутствии четких указаний из центра². В каждом городе по-разному определялся получатель карточек. Иногда карточки выдавались индивидуально, но наиболее был распространен способ выдачи карточек на коллектив (семью, квартиру, иногда с учетом прислуги), иногда их получал любой, пребывавший на территории города, иногда только проживший в нем определенный срок, например 2 недели (в Туле), иногда карточки получали и жители пригорода (в Воронеже), иногда их исключали (в Харькове, Ярославле). Не всегда карточки предполагали монопольное распределение продукта. В ряде городов (Воронеже, Риге, Минске) параллельно сохранялась его продажа торговцами по вольным ценам. Иногда по карточкам на один продукт практиковалась выдача и другого. Преобладала выдача карточек путем их разноса по домам, иногда населению приходилось забирать их из раздаточных пунктов, учреждений.

Распределение продуктов по карточкам в первую очередь производилось через общественные, городские и кооперативные лавки, к посредничеству частных торговцев города прибегали в случае острой необходимости, на основе специальных соглашений, дачи подписки с обязательством, при контроле через специальный институт попечителей. Сильно различался в каждом городе даже внешний вид карточки: формат составлял от размеров визитки в Мологе до большого почтового листа в Твери и даже целых книжек. Если в Старом Осколе карточки были из папиросной бумаги, то в Мологе — из картона, в Евпатории карточки для курортников были красного цвета, для постоянных жителей — белого, карточки в Московской губернии были 13 цветов по числу уездов³

¹ Городское дело. 1916. № 18. С. 834–836.

² Вишняк М. Карточная система в городах. — М.: Всероссийский союз городов. Экономический отдел, 1916. С. 1.

³ Там же. С. 2, 7–12, 14.

Фактически, накануне революции каждый город в вопросе о введении карточной системы действовал самостоятельно, совершая зачастую одни и те же ошибки. С одной стороны, стояла задача внесения системности и согласованности в предпринимаемые меры¹. С другой, констатировалось, что «дать какие-нибудь определенные указания, какая система лучше, чей опыт надлежит рекомендовать в качестве образца, — не представляется возможным. Многое зависит от своеобразия местных условий»².

В первую очередь в городах ощущался недостаток сахара. Так, в Самаре карточки на сахар были введены в июне 1916 г. городским управлением, норма была плавающей и зависела от наличия сахара в городе, была установлена твердая цена, по которой должны были продавать сахар все розничные торговцы³. В Москве карточная система на сахар была введена в августе 1916 г. распоряжением градоначальника. Московский муниципалитет устранил себя от участия в карточной системе, не желая брать ответственность перед населением за снабжение. Карточки носили обязательный порядок⁴. С 1 июля 1916 г. карточная система была введена в Нижнем Новгороде, продукты — сахар, крупы, пшено, пшеничная мука, соль — отпускались по карточкам, раздаваемым продовольственным комитетом населению⁵. После появления очередей, в которых обыватели занимали место с 12 часов ночи, карточки на сахар ввели и в Симферополе. Изначально сахар по карточкам распределялся через 7 открытых сахарных лавок, однако затем его стали раздавать по частным лавкам и магазинам⁶.

В подавляющем большинстве городов в 1916 г. появились только карточки на сахар, но в некоторых городах нормировка коснулась и других продуктов, наибольшее распространение получили карточки на муку, соль, пшено, дрова, керосин. В Мариуполе по карточкам распределялись уголь и спички, в Минске — масло, картофель, стеариновые свечи, а в Ашхабаде — помидоры⁷. С начала 1917 г. крупные города стали вво-

Гинс Г.К. Указ. соч. С. 37.

Вишняк М. Указ. соч. С. 15.

Гинс Г.К. Указ. соч. С. 61–63.

Городское дело. 1916. № 10. С. 542, № 11–12. С. 599, № 17. С. 795; *Гинс Г.К.* Указ. соч. С. 51–53.

Городское дело. 1916. № 13–16. С. 705–706.

⁶ Там же. № 19. С. 1014.

Вишняк М. Указ. соч. С. 7.

дить и карточки на хлеб: например, в Петрограде планировалось их ввести с марта¹

В Москве виновным в нарушении карточной системы грозили административный арест до трех месяцев или денежный штраф до 3 тыс. руб.², в Казани нарушителям обещали возбуждать уголовное преследование, как за мошенничество, большинство городов в качестве меры репрессии прибегали к лишению права получать продукты по карточкам на определенный срок³. В экономическом отделе ВСГ отмечали, что при введении карточной системы городам приходилось «считаться с исключительной темнотой малограмотного населения, когда старообрядцы в Николаевске, или жители Донской области, или Вятской губернии отказывались от карточек, считая их «делом антихристовым, наглядным подтверждением чего служит и печать антихриста, прикладываемая к карточкам», с фактами сокрытия подлинного числа проживающих из опасений, что перепись чревата новыми налогами⁴.

С ростом дефицита усиливались закупочные операции муниципалитетов. По данным Особого совещания по продовольствию, к июлю 1915 г. закупочные операции осуществляли 85 городов, 32 муниципалитета вели подготовку к ним⁵. По информации того же источника, на 1 октября 1915 г. закупочные операции производили уже 140 российских городов, или 21,6% муниципалитетов, ответивших на анкету (ответили 647 городов из 1003, находившихся в России). Среди всех продовольственных операций лидировали закупки хлеба — 77,3%, а в рамках хлебозакупок приобретались в основном рожь и ржаная мука — их доля в общем весе закупленного продовольствия составляла 42,9%⁶.

Можно привести ряд примеров того, как города вели продовольственные операции. Так, дума города Боровичи Новгородской губернии весной 1915 г. решила закупить ржаной муки. Как отмечала городская продовольственная комиссия, хотя закупочная операция привела к небольшому убытку, но «закупка была произведена в то именно время, ког-

¹ Лейберов И.П., Рудаченко С.Д. Революция и хлеб. — М.: Мысль, 1990. С. 62.

Городское дело. 1916. № 10. С. 542, № 11–12. С. 599, № 17. С. 795; Гинс Г.К. Указ. соч. С. 51–53.

³ Вишняк М. Указ. соч. С. 13–14.

Там же. С. 5.

Китанина Т.М. Указ. соч. С. 192.

⁶ Кондратьев Н.Д. Указ. соч. С. 232–233.

да этого товара совершенно не было на боровичском рынке, и население было снабжено ею как раз вовремя»¹. Калужская городская управа к декабрю 1915 г. на предоставленный ей аванс в 50 тыс. руб. закупила 8 вагонов пшеничной муки, 19 вагонов ржаной, 100 пудов топленого масла, 5 вагонов рафинада, 4 вагона соли и 100 пудов овса для продажи из городской продовольственной лавки по заготовительной стоимости с прибавлением накладных расходов, отмечались задержки с погрузкой закупленных продуктов и медленность в выдаче разрешений на внеочередную погрузку². Касимовская городская управа, закупив осенью 1915 г. ржаную муку, организовала его распределение бедному населению из городской лавки по заготовительной стоимости — 1 руб. 60 коп. за пуд, в то время как частные торговцы продавали муку по установленной таксе 1 руб. 65 коп.³ По данным Союза городов, весной-летом 1915 г. в Мценске в связи с закупочными мерами муниципалитета цену на муку удалось понизить на 5 коп. за пуд, в конце 1915 г. в Арзамасе после организации городом продажи муки цена на нее, доходившая до 2 руб. за пуд, упала до 1 руб. 40 коп., в Чернигове стоимость ржаной муки снизилась на 20–25 коп. за пуд⁴.

Закупочная деятельность городов требовала значительных финансов. Совет министров выделил для поддержки продовольственной деятельности городских и земских управлений 30 млн руб., они получили возможность ходатайствовать о разрешении беспроцентных ссуд. Задача изыскания средств была упрощена введением в ноябре 1915 г. правил о выдаче ссуд и предоставлении гарантий по займам городов⁵. Особое совещание по продовольствию выдало до 5 февраля 1916 г. на закупку продуктов ссуды из казначейства или правительственные гарантии по займам 149 городским управлениям (из 1003)⁶. Например, в Новгородской губернии к концу 1915 г. ссуды получили Новгород — 200 тыс. руб., Череповец — 110 тыс. руб., Боровичи — 60 тыс. руб., Белозерск — 50 тыс. руб., Крестцы — 15 тыс. руб., Тихвин — 25 тыс. руб., Устюжна — 20 тыс. руб.,

¹ РГИА. Ф. 457. Оп. 1. Д. 977. Л. 86, 111.

Там же. 1916 год. Оп. 1. Д. 503. Л. 17–17 об.

Там же. Л. 48–48 об.

Кондратьев Н.Д. Указ. соч. С. 242–243.

Китанина Т.М. Указ. соч. С. 194, 196–198.

Шлезингер Л. Указ. соч. С. 136; Приложение 1.

посад Малая Вишера — 30 тыс. руб.¹ К 1 февраля 1917 г. 334 города получили ссуд из казны на 13 млн 192 тыс. 300 руб., гарантий — на 46 млн 939 тыс. 800 руб., авансов — на 5 млн 290 тыс. руб. и поручительных писем — на 27 млн 909 тыс. 800 руб.² В то же время иногда мешала администрация: так, ходатайства Барнаула и Новониколаевска были отклонены из-за отказа губернатора поддержать их.

Города стремились изыскать и иные способы получения средств на операции. По данным анкеты ВСГ, на конец 1915 г. 16 из 94 ответивших муниципалитетов при закупках использовали городские средства, а 9 — займы в частных кредитных учреждениях, у частных лиц, под залог товаров, процентных бумаг. Например, в Рязани расходы на закупку продуктов производились из личных средств городского головы, в Касимове деньги дали частные лица в беспроцентное пользование, в Сарапуле использовались оборотные суммы городского ломбарда³. Особое совещание по продовольствию также зафиксировало разнообразные источники покрытия трат: 46 городов из 108 покрывали продовольственные операции за счет текущих средств, 21 город — благодаря специальным средствам, 56 городов — путем займов в государственных или частных кредитных учреждениях. Собственно городские фонды (на нужды военного времени, продовольственный и запасной капиталы) были слишком невелики. К 1 октября 1915 г. на продовольственные операции города уже затратили 21 млн руб., в то время как земства — только 11 млн руб.⁴

Сумма, которую город мог получить, зависела скорее от бюджета муниципалитета, чем от степени недостатка в нем того или иного продукта. Закупки характеризовались неосведомленностью муниципалитетов о состоянии продовольственных запасов в других районах, отсутствием объединения или координации с закупками других городов, что вело к взаимной конкуренции, в закупочные органы слабо привлекались представители широких слоев потребителей⁵.

Важным препятствием при организации закупок являлось расстройство транспорта и бюрократизированность. Как отмечает Л. Шлезингер,

¹ РГИА. Ф. 457. Оп. 1. Д. 977 Л. 180, 196–197.

² Там же. Д. 981. Л. 344 об.

³ Шлезингер Л. Указ. соч. С. 136; Приложение 1.

⁴ Китанина Т.М. Указ. соч. С. 196–197.

⁵ Шлезингер Л. Указ. соч. С. 138–142.

из-за этого «попытки закупочных операций сводились в ряде случаев на нет, закупленные грузы либо совсем не доставлялись в города, либо доставлялись в незначительной части через несколько месяцев». Так, Псков получал купленные на наличные деньги грузы с запозданием на 3–4 месяца¹. Летом 1915 г. в Петроград прибыло 800 вагонов с закупленными городом продуктами, что составило лишь четверть от заготовленного на местах². По данным на июль 1915 г., в Петроград прибыло только чуть более 13% от закупленного, а из объема прибывших товаров продано лишь 13–14%³.

Член Петроградской управы К.Г. Голубков в июле 1915 г. пояснял причины подобного рода задержек: много времени уходило на согласование действий с различными инстанциями, от которых зависело разрешение на закупку, вывоз, погрузку и отправку по назначению купленных грузов. После получения разрешений от военного ведомства, как отмечал Голубков, приходилось «преодолевать противодействие подчиненных представителей ведомства на местах, препятствия со стороны отдела заготовок при Главном управлении земледелия и землеустройства, конкуренцию подрядчиков, работающих для этого отдела», затем сложности возникали с согласованием перевозки груза с Центральным комитетом по регулированию массовых перевозок грузов, порайонным комитетом, управлением железных дорог, начальниками станций. По словам Голубкова, «одни начальники станций категорически отказываются давать вагоны для погрузки разрешенных к вывозу закупок города, другие дают их лишь в недостаточном числе, третьи, наконец, отказываются принимать грузы по желательному направлению»⁴. Причиной задержек член управы назвал отсутствие согласованности в деятельности ведомств: «по одному и тому же делу надо обращаться за разрешением в пять мест»⁵. Иногда задержки были связаны со взяточничеством железнодорожников, поддержкой частного капитала⁶.

¹ Шлезингер Л. Указ. соч. С. 159.

² Чистиков А.Н. Указ. соч. С. 282.

О продовольственных мероприятиях Петроградского городского общественного управления. Доклад члена Петроградской городской управы К.Г. Голубкова Экономическому съезду в Москве, 11–13 июля 1915 г. С. 9–10.

⁴ Там же. С. 10–12.

⁵ Там же. С. 16–17.

⁶ Известия ВСГ. 1916. № 33. С. 223, 225; Китанина Т.М. Указ. соч. С. 151.

В деле доставки продуктов в города муниципалитеты пытались не только конкурировать, но и сотрудничать с частниками: распространение получила комиссионная форма закупок, когда город брал на себя организацию закупки, а деньги предоставлялись частными торговцами, на которых лежали и риски операции. Популярными стали соглашения городов и частных торговцев на основе выписки грузов в адрес городских управ, что обеспечивало оперативную доставку продуктов, в обмен муниципалитеты пытались регламентировать условия продажи таких товаров. Этим способом перевозки частных грузов в город пользовались 49 из 94 городов, ответивших на анкету ВСГ. В основном нормировались цены, по которым торговцы могли продавать в городе закупленные продукты¹.

С началом войны города для борьбы со спекулятивным ростом цен и обеспечения населения продуктами и товарами первой необходимости начали активно открывать муниципальные продовольственные лавки, в которых продавались мясо, соль, сахар, овес, крупы, мука, спички². Повсеместно стали появляться городские хлебопекарни. К концу 1915 г. распределение продуктов через муниципальные лавки и склады организовали 26 городов из 52 приславших ответ в ВСГ³. Тула распределяла продукты — муку ржаную и пшеничную, гречневую крупу и сахар — через открытый в ноябре 1915 г. городской продовольственный склад, отпуск товара в одни руки был ограничен, однако продажа осуществлялась не только потребителям, но и торговцам. При продаже делалась наценка в 3% на расходы и возможную утерю товаров⁴. К началу 1916 г. Московской управе принадлежали 3 хлебопекарни, 23 продовольственных магазина, 16 специализированных хлебных лавок, 5 мясных лавок, продававших товары по цене ниже таксы. В общей сложности в 1915 г. городское самоуправление Москвы удовлетворяло нужды горожан в ржаной муке и крупах на 11%, в пшеничной муке — на 7%⁵.

Розничная сеть петроградского городского самоуправления к началу 1916 г. включала 40 продовольственных лавок, роль в распределении про-

¹ Шлезингер Л. Указ. соч. С. 165–172.

² Календарь-справочник городского деятеля на 1917 г. С. 315–317.

³ Шлезингер Л. Указ. соч. С. 150.

⁴ РГИА. Ф. 457 1916 год. Оп. 1. Д. 503. Л. 40.

⁵ Китанина Т.М. Указ. соч. С. 250.

дуктов среди горожан была гораздо скромнее: хлеба продавалось 0,7% от потребности, муки — 1,7%, круп — 4%, сахара — 5%¹. В Самаре к началу революции действовали 2 хлебопекарни, 14 городских лавок². В Петрограде к началу 1916 г. появилась городская молочная ферма, а муниципальный хлебозавод был открыт летом 1916 г. В начале 1917 г. Иваново-Вознесенску принадлежали 2 хлебопекарни и 2 продовольственные лавки³. В Саратове к концу 1915 г. были открыты 2 лавки для торговли мясом, 1 — для торговли мукой, пшеном, горохом и 1 — для торговли сахаром, продукты продавались по заготовительным ценам. В Уфе из городской лавки по себестоимости ежедневно в декабре 1915 г. продавалось до вагона муки, городское управление отпускало муку потребительским обществам. Действовала еще и лавка по продаже сахара⁴.

Не всегда открытие муниципальных лавок способствовало ликвидации дефицита и борьбе с вздорожанием цен: так, в Егорьевске выписанный городом по оптовой цене сахар был распродан в городской лавке оптом торговцам, которые затем стали сбывать его населению с собственной наценкой. Журналисты отмечали «беспрерывные» злоупотребления в городских мясных лавках обеих столиц⁵. В Сызрани, по данным корреспондента одной из газет, мукомолы добились ограничения продажи муки из городских лавок по сниженным ценам, в результате число покупателей сократилось чуть ли не вдвое, горожане были вынуждены обратиться к свободному рынку⁶. В Петрограде в конкуренцию с городом пытались вступить черносотенцы из субсидируемого властями общества по борьбе с дороговизной во главе с членом Союза Михаила-архангела Г.И. Кушнырь-Кушнаревым. Общество имело право внеочередного получения продовольственных грузов и стремилось развить деятельность в рабочих кварталах как противовес активности муниципалитета⁷.

¹ Лейберов И.П., Рудаченко С.Д. Указ. соч. С. 20.

Отчет о деятельности Самарского городского продовольственного комитета за март — октябрь 1917 г. — Самара, 1917. С. 13.

Чистиков А.Н. Указ. соч. С. 310; Городское дело. 1917 № 2. С. 62; РГИА. Ф. 457. Оп. 1. Год 1916. Д. 503. Л. 70.

⁴ РГИА. Ф. 457. 1916 год. Оп. 1. Д. 503. Л. 43, 52—52 об.

Городское дело. 1916. № 17. С. 790—791.

⁶ Китанина Т.М. Указ. соч. С. 155.

Лейберов И.П., Рудаченко С.Д. Указ. соч. С. 21; Китанина Т.М. Указ. соч. С. 180—181.

Таксы, карточки, организация закупок и муниципальные лавки в полной мере не могли предотвратить рост цен, поэтому города шли по пути создания собственных предприятий, производящих товары. К примеру, в Полтаве в рамках борьбы с дороговизной было решено открыть мукомольную мельницу, кожевенный и мыловаренный заводы, фабрику обуви, из-за недостатка средств было решено передать оборудование и эксплуатацию предприятий предпринимателям, обязав их продавать товар по установленным ценам — на 40—50% ниже рыночных¹.

Продукты или сырье для их производства можно было не только закупить, но и вырастить. В годы Первой мировой войны в городах стало развиваться огородничество. Так, в Тифлисе для этих целей было выделено 25 десятин земли, где посеяли картофель, лук, свеклу. В Екатеринославе под общественные огороды отвели 40 десятин, а в Астрахани — 73 десятины. Киевское городское управление в 1916 г. нашло на окраинах города участки земли для школьных огородов, которые передавались гимназиям и начальным училищам, чтобы содействовать производству овощей. Томская гордума постановила отдавать земли под огороды всем желающим бесплатно на срок, указанный управой². Петроград выделил под огороды 400 десятин городской земли, однако к началу 1917 г. распаханно было только 30 десятин; устройством городских огородов решил заняться и Саратов. Харьков уступил под городские огороды для снабжения овощами городских больниц и лазаретов около 300 десятин земли и ассигновал 300 тыс. руб.³ Для борьбы с дороговизной крупные города стали открывать общественные столовые⁴, однако эта инициатива не выходила за рамки отдельных, наиболее активных муниципалитетов и в каждом городе имела свои особенности.

О масштабах участия городов в решении продовольственного вопроса накануне революции свидетельствует, например, обзор деятельности городской управы дальневосточного Благовещенска за две недели — с 15 ноября по 1 декабря 1916 г. В эти дни в муниципальных лавках и лавках потребительского общества Благовещенска шла торговля разными припаса-

¹ Городское дело. 1916. № 13—16. С. 710—711; № 23. С. 1120—1123.

² Отчет о деятельности Самарского городского продовольственного комитета за март — октябрь 1917 г. С. 40; Городское дело. 1916. № 7. С. 344; № 11—12. С. 603.

³ Городское дело. 1917. № 3. С. 123.

⁴ Там же. 1916. № 17. С. 793.

ми, мылом, мехами, кожевенными изделиями городского завода, велась продажа муниципальных дров населению не более 2 сажень в одни руки, была расширена деятельность городской мастерской по ремонту обуви. Муниципалитет закупал пшеницу, дрова, приобрел во Владивостоке 5 тыс. пудов заграничного сахарного песка, вагон кокосового масла, в Забайкалье было куплено 2,5 тыс. пудов мяса, была доставлена 1 тыс. пудов рыбы, во Владивосток прибыла закупленная муниципалитетом партия более чем из тысячи ящиков японских спичек, шли переговоры о покупке коров для открываемой городской фермы. Управа Благовещенска ходатайствовала о вагонах для местных промышленников, чтобы вывезти из Забайкалья мясо при условии его продажи лишь в городе и с ограниченной наценкой¹.

Весной и летом 1916 г. земства и города сообщали, что их продовольственные операции «оказали большое влияние на понижение рыночных цен, значительно сократили (или «парализовали») спекуляцию и содействовали более равномерному снабжению жителей предметами первой необходимости», основным препятствием правильному ходу операций, по мнению земств и городов, были «неправильности железнодорожных перевозок», а в ряде случаев — недостаток денег. Хорошо продовольственные операции производили, по оценке Особого совещания, 13% городов, отчитавшихся к 1 апреля 1916 г., удовлетворительно — 72%, малоудовлетворительно — 13% и неудовлетворительно — 2%². Как справедливо отмечал осенью 1917 г. экономист и товарищ министра продовольствия Н.Д. Кондратьев, заготовки городов и земств были явно недостаточны для полного удовлетворения нужд населения, но помогали бороться со спекуляцией и восполняли нехватку того или иного продукта в наиболее острые моменты. По его оценке, роль этого метода регулирования цен была «чисто местной и ограниченной»³.

Исследование показывает, что в годы Первой мировой войны значительная часть российских городов добровольно поставила задачу решить проблему более-менее равномерного обеспечения продовольствием горожан. В отсутствие серьезных мер государства по упорядочению деятельности городов и продовольственной политики в тылу муниципальные де-

¹ Городское дело. 1917 № 1. С. 29.
РГИА. Ф. 457 Оп. 1. Д. 978. Л. 61.
Кондратьев Н.Д. Указ. соч. С. 241.

ятеля получили возможность широкого творчества и приобрели ценный опыт путем проб и ошибок. Эксперты центральных учреждений — ВСГ, Особого совещания по продовольствию — в процессе самоорганизации муниципалитетов выполняли совещательную, координирующую роль, давая рекомендации по направлениям деятельности и пытаясь обобщать накапливавшийся опыт по решению продовольственного вопроса.

Роль муниципалитетов в борьбе с продовольственными трудностями во многих городах, как показывает исследование, стала одной из важных в годы войны. Думы и управы зачастую выступали естественным центром на местах, вокруг которых объединялась общественность. Местная общественная инициатива смягчала нехватку продуктов, ограничивала рост цен, сужала возможности спекуляций со стороны частных торговцев, помогала приспособлять усилия государства и общественных организаций к потребностям конкретных городов. Однако активность в решении продовольственного вопроса проявляли далеко не все города. Как справедливо отмечает историк Т.М. Китанина, наиболее ярко и последовательно итоги продовольственной деятельности муниципалитетов проявлялись в крупных центрах, а во многих средних и малых городах муниципальные органы ограничивались слабыми и разрозненными попытками вмешательства в экономическую жизнь¹. Виновата в этом была и пассивность, безынициативность цензовых городских деятелей, и их причастность к частной торговле, незаинтересованность в ее ограничении, и сложности с финансированием продовольственных операций.

На совещании губернаторов в 1916 г. отмечалось, что «в борьбе со спекуляцией и заботах о снабжении городов предметами первой необходимости городские самоуправления более, нежели в остальном, инертны, что объясняется логически нежеланием идти против себя самих, так как состав управы, думы и уполномоченных по продовольствию и топливу — сплошь сами торговцы, а зачастую — наиболее злостные спекулянты». Констатировалось, что «борьба со спекуляцией представляется если не невозможною, то чрезвычайно затруднительною, так как помощи в этом деле от городов, в руках которых находится торговля, ожидать нельзя»². Негативно о роли муниципалитетов в продовольственном во-

¹ Китанина Т.М. Указ. соч. С. 194–195.

² Совещание губернаторов в 1916 году. С. 163.

просе отзывались и некоторые обыватели. Так, в ноябре 1916 г. в письме премьеру А.Ф. Трепову председатель Восточно-Сибирской биржевой артели Я.Г. Федин призывал устранить самоуправления от продовольственного дела. «Самый главный и существенный дефект нашего продовольственного дела в том, что он ошибочно поручен городским самоуправлениям, в большинстве своем состоящим из лиц торговых и, значит, естественно заинтересованных в том, чтобы предметы своей торговли продать возможно дороже, — это первая и главная причина спекуляций», — писал Федин, призывая сконцентрировать дело в руках правительственных комиссаров¹.

Состав продовольственных органов, формируемых цензовыми городскими думами, где господствовали домовладельцы и торговцы, действительно не отличался демократизмом. Например, в продовольственный комитет Самары, образованный городской думой за несколько дней до начала революции, вошли 4 домовладельца, хозяин хлебопекарни и мельницы, владелец обувного магазина, издатель газеты². Хозяин хлебопекарни К.Н. Неклютин выступал против всяких мер ограничения частной торговли, критиковал идею создания муниципальных лавок, при этом в воспоминаниях признавал, что, несмотря на сложности, его частная хлебопекарня приносила неплохой доход за счет технических улучшений³. Нижегородский городской продовольственный комитет в ситуации нехватки в городе мяса просил губернатора освободить арестованных в декабре 1916 г. за злоупотребления оптовых торговцев мясом, разрешить продажу мяса по вольным ценам, создав для контроля мясной комитет. Предложение же губернатора самим организовать торговлю мясом через муниципальные лавки было признано трудновыполнимым⁴.

Факты участия в спекуляции гласных, членов управ, городских голов накануне революции также имели место. Так, только за 1916 г. в Тамбове за спекуляцию сахаром был оштрафован член городской управы, заведующий городской продовольственной лавкой И.В. Андреев; Саранского го-

¹ РГИА. Ф. 457. 1916 год. Оп. 1. Д. 219. Л. 69.

² Отчет о деятельности Самарского городского продовольственного комитета за март — октябрь 1917 г. С. 6.

³ Неклютин К.Н. От Самары до Сиэттла. Воспоминания министра колчаковского правительства, сына Самарского городского головы. — Самара, 2011. С. 82.

Городское дело. 1917. № 3. С. 122—123.

родского голову М.Г. Никитина оштрафовали вместе с братом на 3 тыс. руб. за продажу сахара по чрезмерно высоким ценам, на три месяца в тюрьму был заключен, по постановлению степного генерал-губернатора, гласный думы, член продовольственной комиссии Мухачев за сокрытие 800 пудов сахара. В Бердичеве звания гласных были лишены некто Дорошевский за злоупотребления с дровами и Крепик за злоупотребления при введении карточек на сахар¹. В Ростове-на-Дону было выявлено злоупотребление о стороны гласного, председателя продовольственной комиссии Кошкина, который продавал в своей частной лавке с надбавкой 100% закупленные городом для борьбы с дороговизной гвозди и проволоку (в начале 1917 г. шло следствие, Кошкин отказался от членства в продовольственной комиссии)².

Однако собранная информация об интенсивной деятельности многих городов в вопросах продовольствия, зачастую без поддержки центральной власти, позволяет опровергнуть категоричное заявление об их инертности и тотальной заинтересованности в спекуляции. Информация о спекуляциях предавалась гласности в прессе, по вопиющим фактам проводились расследования, многие активные муниципальные деятели и общественность настаивали на демократизации органов самоуправления, что увеличило бы в них представительство широких слоев горожан, заинтересованных в справедливом решении продовольственного вопроса. Планы ограниченной демократизации муниципалитетов собиралось реализовать и правительство.

Опасность спекуляций уменьшало и пристрастное отношение к продовольственной деятельности общественного самоуправления со стороны правительства и «правых» кругов, заинтересованных в дискредитации такой активности. Так, в адрес Союза городов выдвигались голословные и бездоказательные обвинения в нецелевых тратах предоставленных средств, использовании их в политических целях, проводились проверки, не подтвердившие серьезных нарушений. В конце 1916 г. министр внутренних дел А.Д. Протопопов поднял вопрос о комплексной ревизии продовольственных операций городов и земств³. Эти меры ставили палки в колеса работе органов самоуправления.

¹ Городское дело. 1916. № 13–16. С. 741–742; № 19. С. 925; № 24. С. 1201; 1917. № 4. С. 190; Известия Петроградской городской думы. 1917. № 3–4. С. 93.

² Городское дело. 1917. № 3. С. 123.

³ Там же. № 1. С. 28.

Несмотря на все усилия муниципалитетов, к началу 1917 г. сложилась тяжелая ситуация со снабжением продуктами крупных городских центров. Углублявшиеся трудности с продовольствием не могли быть преодолены на локальном уровне, а требовали мер в общегосударственном масштабе, четкой продовольственной политики центральной власти с активным привлечением эффективных общественных учреждений. Окончательно решить проблему могло только завершение войны. План снабжения Петрограда и Москвы продовольствием за первые два месяца 1917 г. был выполнен лишь на 25%, в феврале 1917 г. московский городской голова М.В. Челноков в записке председателю Совета министров сообщал о критическом положении и грозящем населению голоде¹. В Петрограде привычными стали многочасовые очереди у лавок, давшие толчок Февральской революции.

За несколько недель до начала революционного движения министр земледелия А.А. Риттих согласился передать все дело заготовки и распределения продуктов в столице в руки городской думы и управы, но лишь с санкции Госдумы и Госсовета и только после появления нового урожая². В начале февраля 1917 г. Московская гордума также заявила о желании взять в свои руки продовольствие города. Гласные требовали введения мер экономии: перевода часов, сокращения освещения улиц, отмены вечернего и ночного движения трамваев, права свободной закупки продовольствия, создания на местах органов по закупке с участием муниципалитетов и земств. Муниципалитет Москвы настаивал на предоставлении ему права фактического контроля за выполнением железными дорогами плана перевозок, передачи прав уполномоченного по продовольствию для Москвы городскому управлению³.

Уже в условиях революционных волнений, 25 февраля 1917 г., на рассмотрение комиссий по городским делам и местному самоуправлению Госдумы от имени 32 членов «прогрессивного блока» был внесен проект закона о передаче дела снабжения продовольствием в руки общественного самоуправления. Депутаты предлагали Совету министров немедленно «в виду неотложности дела и серьезности положения» взять на себя внесение соответствующего законопроекта⁴. Однако было уже поздно.

¹ Китанина Т.М. Указ. соч. С. 254.

Лейберов И.П., Рудаченко С.Д. Указ. соч. С. 64.

³ Городское дело. 1917. № 4. С. 177–178.

⁴ РГИА. Ф. 1278. Оп. 5. Д. 849. Л. 1–2.

Начало войны осложнило и ситуацию с топливом, прежде всего дровами для отопления домов и углем, который использовался на трамвайных предприятиях, водопроводах, для освещения улиц, обогрева зданий. Летом 1915 г. власти признали возможным помочь городам финансово. В октябре 1915 г. Особому совещанию по топливу был отпущен кредит 10 млн руб. на выдачу ссуд городам на заготовку и закупку дров для продажи населению по заготовительной цене. Ссуды города и земства могли получить из 5% годовых, половина их возвращалась через 9 месяцев после выдачи, другая половина — не позднее 6 месяцев после окончания войны. Особое совещание по топливу предоставило ссуды на закупку дров и угля до 7 января 1916 г. 75 городам¹, а к марту 1916 г. — 87 городским самоуправлениям на сумму 9 млн 237 тыс. 125 руб., еще по 4 займам на 565 тыс. руб. была независимо от этого предоставлена гарантия госказначейства. В феврале 1916 г. в счет этих средств было разрешено закупать и нефть².

В Петрограде топливный вопрос обострился уже в марте 1915 г., городскому самоуправлению из-за нехватки угля пришлось переоборудовать электростанцию, дававшую ток для трамваев, под использование нефти³, однако из-за проблем с доставкой несколько раз в 1915—1916 гг. случалось, что нефтяных запасов оставалось на 1—2 дня и возникала угроза остановки трамвайного сообщения⁴. Из-за железнодорожных трудностей в декабре 1915 г. петроградский муниципалитет получил только 15% от требуемого числа вагонов дров, а вместе с дровами других ведомств и частной торговли недовоз составил около 40%⁵. Для ускорения разгрузки дров Петроград строил новые станционные склады, разгрузочные площадки. Особое совещание по топливу осенью 1915 г. выдало городу ссуду свыше 1,7 млн руб. на организацию трамвайной и автомобильной развозки дров с мест хранения потребителям⁶. С 1 ноября 1915 г. город стал продавать дрова всему населению по установленным нормам. К 1916 г. действовало 32 городских склада, муниципалитет организовал перевозку дров трамваями и устроил

¹ Шлезингер Л. Указ. соч. С. 136; Приложение 1.

² Обзор деятельности Особого совещания по топливу за 7 месяцев (август 1915 — март 1916 г.). — Пг., 1916. С. 36—37.

³ Чистиков А. Н. Указ. соч. С. 275.

⁴ Федоров М. П. Война и дороговизна жизни. Доклад. — Пг., 1916. С. 47

⁵ Там же. С. 43.

⁶ Обзор деятельности Особого совещания по топливу за 7 месяцев (август 1915 — март 1916 г.). С. 31—33.

400 ломовых упряжек, наладив дело доставки. На 1916 г. управа планировала заготовить до 60 тыс. куб. саженой дров, закупить у казны 70 тыс. куб. саженой и столько же — у частных лиц, всего городская управа намеревалась получить до 200 тыс. куб. саженой дров при потребности города в 1171 тыс. куб. саженой. Также город вступил в соглашение с Министерством путей сообщения о доставке каменного угля для городских учреждений, однако поступила небольшая часть обещанного. В целом до сентября 1915 г. город получил лишь около половины закупленного угля¹.

Для борьбы с топливным кризисом в условиях войны наряду с правительственными уполномоченными общественные самоуправления вынуждены были идти по пути приобретения источников снабжения топливом и их эксплуатации собственными средствами. Городам приходилось покупать лес на корню, арендовать рудники, разрабатывать лесные площадки, добывать уголь, доставлять топливо в город и развозить его потребителям. Так, Москва арендовала с торгов рудник в районе Новочеркаска, запасы угля в котором составляли до 1,5 млн пудов, себестоимость добычи и доставки в Москву — 27–28 коп. Город планировал эксплуатировать его совместно с другими городскими управлениями.

По данным члена Московской городской управы Ф.А. Лузина, в отопительный сезон 1915/16 гг. управа законтрактовала у разных фирм до 35 млн пудов антрацита при потребности городских учреждений и населения столицы 22 млн пудов. Однако наряды на погрузку угля исполнялись плохо: за 7 месяцев с августа по февраль управа получила 3001 вагон вместо положенных 10 315, т. е. 29% от назначенного губернской комиссией количества, а для домовладельцев наряды управы практически не исполнялись: за 5 месяцев вместо 8500 вагонов было получено только 247, т. е. 3%, только в январе-феврале поступило еще около 1100 вагонов. Управа вынуждена была, отдавая уголь домовладельцам, переводить городские учреждения на нефтяное топливо. В итоге потребности в донецком топливе удовлетворялись для домовладельцев, не имевших в своих домах лазаретов, в размере 30% от потребности, имевших в домах лазареты — 60% от потребности. В целом нужда в топливе для домашнего хозяйства в Москве удовлетворялась лишь на 35%, при этом цены осенью 1915 г. выросли в 1,5 раза при покупке антрацита у городской управы и более чем в 3 раза на сво-

¹ Федоров М.П. Указ. соч. С. 45–46; Фомин А.А. Снабжение России топливом // Труды комиссии по изучению современной дороговизны. Вып. IV. — М., 1916. С. 372, 378–379.

бодном рынке. На сезон 1916/17 гг. управа вновь закупила до 35 млн пудов антрацита, т. е., как отмечал Лузин, если бы не проблемы с доставкой, топливных затруднений в Москве не было бы¹.

С осени 1915 г. Московская городская управа также продавала дрова по установленной норме и ценам ниже рыночных с оптовых складов и 13 мест на городских площадях. Разгрузка вагонов, выкладка дров, их взвешивание и торговля производились студентами Коммерческого института. В 1916 г. город самостоятельно заготавливал дрова в лесах Московской, Владимирской и Тверской губерний, также пользовался посредничеством лесного ведомства и уполномоченного по топливу; всего городское управление планировало получить до 200 тыс. куб. саженой дров при потребности Москвы в 540 тыс. куб. саженой. Остальное должны были обеспечить частная торговля и заготовки чинов Управлений госимуществ².

Мировая война и рост цен привели в городах к квартирному кризису и заставили государство и муниципалитеты вмешаться в жилищный вопрос. Для борьбы с взвинчиванием цен на аренду жилья власти в 1916 г. приняли решение о фиксации квартирных цен с возможностью их некоторого повышения при сдаче жилья с отоплением, с запретом отказывать в помещении нанимателю, исправно вносящему плату, признании за исправно платящим квартирантом права на сохранение занимаемого помещения, несмотря на истечение срока договора. Сдающий помещение мог и избежать возобновления контракта, если не соблюдались все условия найма или если помещение нужно ему для собственного пользования. В случае нарушения закона домовладельцу грозило до 8 месяцев тюрьмы, арест до 3 месяцев или штраф до 3 тыс. руб. Эта мера помогла избежать роста цен на квартиры на 100–200% и более, но отмечался и ряд несправедливостей. У домовладельцев не было таких прибылей, как у промышленников или торговцев, иногда дома были заложены, а квартиры могли сдаваться более богатым людям, чем сам хозяин дома. Сложно было проконтролировать соблюдение фиксации цен³.

С наступлением мировой войны была нарушена и нормальная работа городских предприятий. Война не могла не нанести серьезный урон

¹ Фомин А.А. Указ. соч. С. 365–366; Ведомости Петроградского градоначальства. 1917. 25 февр. № 44. Л. 2.

² Фомин А.А. Указ. соч. С. 367–368, 379–380.

³ Городское дело. 1916. № 13–16. С. 716–721.

делу городской медицины и образования. Муниципалитеты лишились части врачей и учителей в связи с призывом на военную службу. Из-за притока раненых и беженцев под их нужды были переданы часть зданий школ и больниц. В Омске, например, в 1914 г. было 37 врачей, а в 1915 г. их число сократилось до 23. В Барнауле, по данным местной газеты, из-за призыва единственного врача инфекционной больницы она долгое время была закрыта. В Уфе были призваны на службу два ветеринарных врача из трех¹.

Однако наряду с кризисными явлениями начало войны ознаменовалось созданием объединявшего деятельность муниципалитетов Всероссийского союза городов, потребность в котором муниципальная Россия ощущала задолго до 1914 г. и который, по мысли многих городских деятелей, должен был сохраниться и после окончания войны, охватив всю жизнь городской России. Задачу разработки направлений деятельности ВСГ в послевоенное время сконцентрировал у себя экономический отдел Союза. Сотрудники отдела, объехав более 20 городов, собрали пожелания местных городских деятелей. Больше всего ощущалась необходимость объединения закупок (например, канализационных и водопроводных труб, электрических принадлежностей, топлива), организации коммунального кредита, а также создания собственных производств, например трамвайных вагонов². В ноябре 1916 г. при экономическом отделе ВСГ появилась финансово-кредитная консультация из ведущих экономистов: А.А. Соколова, М.П. Авсаркисова, профессоров П.П. Гензеля, В.Я. Железнова, З.С. Каценеленбаума и ряда других³. В конце 1916 г. было образовано Центральное бюро по городским делам, которое возглавил лидер кадетов в Москве Н.И. Астров. К компетенции бюро были отнесены вопросы общегосударственного характера: пенсионное обеспечение служащих, организация коммунального кредита, реформа счетоводства, развитие строительной деятельности городов, организация статистики, бирж труда, замощение улиц и создание трамвайных сетей. Бюро стало собирать документальные материалы и литературу из городов, за первые полтора месяца туда поступило около 40 запросов⁴.

¹ Толочко А.П., Коновалов И.А., Меренкова Е.Ю., Чудаков О.В. Указ. соч. С. 181; Городское самоуправление Уфимской губернии в годы Первой мировой войны. С. 18.

² Григорьев С.Т. (С. Новодумский). Городские предприятия (муниципальный кооператизм). С. 83–84.

³ РГВИА. Ф. 12593. Оп. 1. Д. 27. Л. 26–26 об.

⁴ Там же. Д. 2668. Л. 3–5; Там же. Д. 2594. Л. 12, 23.

Активно действовала санитарно-техническая консультация, разделенная на подотделы канализации, водопровода, устройства лабораторий, борьбы с фальсификацией продуктов. Консультация к январю 1917 г. установила связь более чем с 250 городами, которые обращались не только за советами, но и с просьбами посредничества в покупке санитарно-технического оборудования. При юридическом отделе ВСГ была образована комиссия по городским делам для консультации муниципалитетов по юридическим вопросам и разработки юридических аспектов по разным проблемам муниципальной жизни¹.

Создавались и расширялись областные, губернские экономические отделы ВСГ, которые должны были «стать организационными центрами по объединению и взаимопомощи городов на почве их муниципальных интересов». По словам представителя экономического отдела Л.Н. Литошенко, эти отделы должны были «будить инициативу на местах» и «помогать в разрешении конкретных нужд» любого города. Экономический отдел ВСГ также принял решение создать институт губернских корреспондентов, причем говорилось о необходимости перевести все местные организации Союза на содержание самих городов².

Многие российские города к 1917 г. располагали обширным и быстро развивавшимся муниципальным хозяйством. Условия для этого были созданы Городовым положением 1892 г. Привнесенный извне институт самоуправления постепенно укоренялся в городском обществе, предлагаемые им возможности и инструменты модернизации использовались все более продуктивно. И хотя темпы роста городского хозяйства не соответствовали ожиданиям активной части общества, повысить эффективность института можно было его тонкой наладкой, исправлением «рогаток», ограничений, поставленных из политических соображений центральной властью. Состояние хозяйства в российских городах начала XX в. сильно зависело от финансовых возможностей горожан, размеров городов и инициативы муниципальных деятелей. Стояла задача не только интенсификации роста, но и выравнивания возможностей городов, координации их

¹ Там же. Д. 2594. Л. 23–25.

² Там же. Л. 11–13, 25 об.

действий. Война не могла не отразиться негативно на хозяйстве городов, но подчеркнула жизнеспособность института самоуправления и потребность в сотрудничестве между государством и муниципалитетами. Органы городского самоуправления показали себя способными активно участвовать в решении важных общегосударственных задач: в частности, продовольственного, топливного вопросов. Подтверждались и претензии городских деятелей на управление всеми сферами местной жизни. Накануне революции 1917 г. казалось, что рывок в городском развитии неизбежен, стоит только демократизировать состав органов городского самоуправления, дать свободу местной инициативе, снять ограничения со стороны государства, улучшить муниципальные финансы.

2.2. Финансовое положение российских муниципалитетов к 1917 г.

Одной из ключевых проблем в муниципальной сфере накануне революции стал вопрос об улучшении финансового положения городов, тесно связанный с нарастающей в обществе потребностью ускоренного развития городского хозяйства, совершенствования управления, повышения авторитета органов самоуправления. Данные о финансовом состоянии муниципалитетов, путях получения доходов и направлениях расходования средств могут многое рассказать, какой была городская Россия накануне Первой мировой войны и революции, выявить особенности, диспропорции, противоречия в сфере городского хозяйства.

Состояние городских финансов зависело от предоставленных самоуправления финансовых прав, от степени их использования, от наличия и эффективности деятельности муниципальных предприятий, зданий, земель, от экономического положения страны и зажиточности жителей городов, от размеров финансовой помощи со стороны государства.

МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ДОХОДЫ

Городовое положение 1892 г., действовавшее к началу 1917 г., предоставляло городским общественным управлениям крайне ограниченную налоговую базу: оценочный сбор с недвижимых имуществ, с промысловых свидетельств, с заведений трактирного промысла и пивных лавок, с извозного и перевозного промыслов, с лошадей, экипажей, велосипедов и собак. В пользу городов поступали разного рода пошлинные сборы: актовый, адресный, за клеймение и употребление мер и весов, с аукционных

продаж, за стоянку судов, за проход и проезд по городским сооружениям. Некоторым городам было разрешено взимать больничный и канализационный сборы¹. В 1912 г. был принят закон, сокративший расходы на содержание правительственных учреждений. На госказначейство перекладывалась половина расходов городов на содержание полиции, все расходы на содержание полицейских управлений в губерниях Европейской России, губернских по земским и городским делам присутствий и заменяющих их учреждений, статистических комитетов и чиновников по статистической части. Из средств казны городам возмещались расходы на водоснабжение войск, муниципалитеты освобождались от повинности по поставке подвод для арестантов². Закон от 21 декабря 1913 г. отдал городам 1/8 часть государственного налога на городскую недвижимость³. Права самостоятельно вводить новые налоги города не имели, а пределы обложения налогами фиксировались законом. Доходы муниципальных бюджетов к 1917 г. можно разделить на доходы общественно-правового характера (налоги, сборы, пошлины); частно-правового характера (от городских имуществ и предприятий); пособия из казны; доходы от займов, специальных капиталов; возврат расходов и прочие.

В муниципалитетах концентрировалась небольшая часть общего объема средств, сосредоточенного в руках органов публичной власти России. По данным на 1913 г., расходы городов (без Финляндии) составили 297 млн 60 тыс. 90 руб., или примерно 9,1% государственного бюджета, процент земства был ненамного больше (около 10% государственного бюджета)⁴. Сравнение ситуации с местными финансами в Англии, Германии показывало недостаточность финансовой базы городов России, высокий уровень централизации средств: так, в Англии размер местных бюджетов составлял 83% от общегосударственного, в Германии — около 50%⁵. В абсолют-

¹ Городовое положение 1892 г. Ст. 127, 135, 136 // Полное собрание законов Российской империи. Собр. 3-е. Т. XII. № 8708. С. 430–456.

² Закон об улучшении земских и городских финансов // П.А. Столыпин. Программа реформ. Документы и материалы. Т. 2. — М., РОССПЭН, 2002. С. 241–242.

³ *Твердохлебов В.Н.* Влияние войны на городские и земские финансы // Вопросы мировой войны. Сб. статей под ред. М.И. Туган-Барановского. — Пг.: Право, 1915. С. 450; Городское дело. 1916. № 4. С. 181–182.

⁴ Календарь-справочник городского деятеля на 1915 г. С. 33.

⁵ Труды Первого Всероссийского съезда представителей городов по вопросам улучшения городских финансов. С. 18.

ном значении доходы российских городов росли ежегодно на 7–12%: так, в 1909 г. рост составил 7,6%, в 1910 г. — 10,5%, в 1913 г. — 12,7%¹, однако в значительной степени он не приводил к качественным изменениям, так как одновременно быстро росла численность горожан.

В муниципальных финансах российских городов наблюдались значительные диспропорции, отражавшие степень развития городского хозяйства. Так, бюджет каждого из двух столичных городов — Москвы и Петербурга — в 1912 г. составлял около 43,5 млн руб., в 4,5 и более раз превосходя бюджеты всех остальных крупных городов, а 33 российских города с самым большим бюджетом, составлявшие численно 4,3% всех городов, где действовало Городовое положение 1892 г., концентрировали в себе 67,7% общей суммы бюджета этих городов².

Расходы российских муниципалитетов в расчете на одного горожанина различались в разы, здесь в лидерах также были столицы, а показатели муниципалитетов, где действовало Городовое положение, как правило, были значительно выше, чем в городах, в которых самоуправление было организовано в урезанном виде или вообще отсутствовало. В 1912 г. из общей суммы бюджета городов европейской части России, где было введено Городовое положение 1892 г., на каждого жителя приходилось в среднем 12 руб. 92 коп., в том числе в Москве — 29 руб. 29 коп., в Петербурге — 23 руб. 38 коп. Города, где Городовое положение не действовало, в среднем могли расходовать на каждого жителя гораздо меньше — 8 руб. 27 коп. Эти суммы были в разы меньше, чем в Западной Европе. По информации Л.А. Велихова, в Англии в начале XX в. на горожанина в среднем падало около 30 руб. муниципальных расходов, в Пруссии — около 25 руб.³

Чем крупнее был город, тем большая, по общему правилу, сумма бюджета приходилась на одного жителя. Так, если в городах с населением более 1 млн на каждого в среднем приходилось 26 руб., то в городах, насчитывающих от 400 тыс. до 1 млн горожан, — 13 руб. 60 коп., в городах с населением от 50 до 100 тыс. — 10 руб. 76 коп., от 25 до 50 тыс. — 9 руб. 05 коп., от 10 до 25 тыс. — 6 руб. 40 коп. В городах, в которых проживало менее

¹ Календарь-справочник городского деятеля на 1915 г. С. 35.

² Доходы, расходы, специальные капиталы и задолженность городских поселений на 1912 год. С. XXXI.

³ Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. Ч. 2. С. 405.

2 тыс. человек, на каждого приходилось лишь 5 руб. 23 коп.¹ Данные показывают, что наиболее значительное влияние на жизнь горожан оказывало развитое хозяйство столичных муниципалитетов, отставание губернских городов было качественным, а городское хозяйство во многих небольших городах находилось в зачаточном состоянии.

Диспропорцию в величине расходов разных по размеру городов можно объяснить особенностями доходной базы муниципальных бюджетов. Доля доходов налогового характера в бюджетах в начале XX в. постепенно снижалась и к 1912 г. составила в городах с Городовым положением 21,5%, без Городового положения — 34%, в то время как в земских бюджетах на долю налоговой составляющей пришлось 71,1% доходов².

Более половины (54,7%) всех городских доходов в 1912 г. получалось от городских сооружений и предприятий (31%) и от различных пособий городам и возврата расходов (23,7%). Доходы от городского имущества и оброчных статей давали 17,8% бюджета, сбор с недвижимых имуществ — 14,2%, сбор с торговли и промыслов — 5,8%, различные пошлины — 1,7%, остальные сборы — с лошадей, экипажей, собак, зачеты и различные поступления принесли 5,8% от общей суммы дохода³.

Важнейшими источниками поступлений в бюджеты городов накануне революции 1917 г. являлись оценочный сбор и доходы от городских предприятий и имуществ. Городское имущество без учета предприятий приносило городам с Городовым положением в среднем 18,8% бюджета, без Городового положения — 9,1%, причем чем меньше был город, тем большая часть его бюджета формировалась за счет муниципальной собственности. Около 60% доходов с муниципального имущества составляли поступления с городских земель, доходы от зданий составляли 32,4%, от рыбных ловель, перевозов, за стоянку судов — 3,1%, остальное давали проценты с запасного капитала и текущих счетов⁴.

Для муниципальных предприятий была характерна иная тенденция: значительные доходы от них получали только крупные города. К 1912 г. доля предприятий в доходах городов составила: в столицах — 58%, в городах

¹ Доходы, расходы, специальные капиталы и задолженность городских поселений на 1912 год. С. XXVIII–XXX.

² Там же. С. XXXII.

³ Там же. С. XXXII.

⁴ Там же. С. XLIII–XLV.

от 400 тыс. до 1 млн человек — 28,8%, от 100 до 200 тыс. — 22,2%, от 50 до 100 тыс. — 17,5%. В небольших городках с населением от 5 до 10 тыс. человек предприятия приносили лишь 5,7% от суммы бюджета¹.

Среди предприятий наиболее крупные доходы городам, в основном столичным, приносили городские железные и шоссейные дороги, а также концессии на их эксплуатацию — в среднем 12,5% от бюджета (однако, если не считать Петербург и Москву, только 1,4% общегородского бюджета), водопроводы — 6,3%, скотобойни — 3,4%, электрические станции — 2,6%, предприятия по удалению нечистот (канализация, ассенизационные обходы, мусоросжигательные станции) — 2%, в целом по городам с Городовым положением муниципальные предприятия принесли 32,2% доходов бюджета, ожидаемые чистые доходы за вычетом расходов на содержание предприятий составляли 18,4% бюджета².

Большое число городских предприятий требовало крупных расходов на их содержание и развитие. Наиболее значительными такие расходы были в столицах: в среднем 27,7% бюджета, в городах с населением от 100 тыс. до 1 млн человек — около 10–12%, от 25 до 100 тыс. — около 8% бюджета, от 10 до 25 тыс. — 4,7%, от 5 до 10 тыс. — лишь 2,5% бюджета, однако показатель сильно варьировал в разных городах: так, Чернигов тратил на городские предприятия 28% бюджета, Псков — 27,6%, Вятка — 24,8%, т. е. почти как в столицах³. Как отмечал исследователь Е.Д. Чернеховский на примере Москвы и Санкт-Петербурга, у важнейших городских предприятий был «чрезвычайно хороший» коэффициент эксплуатации, т. е. эксплуатационные и непроизводительные расходы были низкими, а доходность — «весьма высокой»: так, в 1912 г. водопровод в Москве имел коэффициент 39, т. е. расходы на него составляли 39% тех доходов, что он приносил, в Петербурге соответствующий коэффициент составлял 46. Для трамваев показатель составлял 45,8 для Петербурга и 49,5 для Москвы. По его мнению, в 1912 г. недвижимые имущества также являлись высокодоходными, особенно по сравнению с ситуацией в Советской России середины 1920-х гг.⁴ В 1913 г. доходность московского трамвая на капитал составила 6,5% (чистая прибыль —

¹ Доходы, расходы, специальные капиталы и задолженность городских поселений на 1912 год. С. XXXIV. Там же. С. XXXV–XXXIX.

Там же. С. LIV–LV.

Чернеховский Е.Д. Современные и довоенные городские финансы. — М., 1926. С. 7, 16, 23, 25.

3,3 млн руб., стоимость имущества трамвая — 51 млн руб.). По мнению историка О.В. Самоцветовой, это был незначительный показатель, свидетельствующий о затратности предприятия: «в повышении общей кредитоспособности города городские предприятия участия фактически не принимали», а городская недвижимость «не приносила значительного дохода в городской бюджет»¹. Современники так не считали. Например, в докладе финансовой комиссии Мосгордумы в 1912 г. отмечалось, что «трамвай и без повышения тарифа дает колоссальный доход, дающий возможность сводить проекты сметы без дефицита». Однако нужно отметить, что муниципалитет не производил ежегодных отчислений из прибылей трамвайного предприятия в фонд возобновления и фонд досрочного погашения займов, что привело бы к уменьшению чистой прибыли².

«Прогрессивные» течения в муниципалитетах, отстаивая интересы широких масс обывателей, считали правильным отказаться от использования городских предприятий как источника дохода, поэтому стремились сохранять низкие тарифы и ограничивать чистую прибыль. В связи с этим важным источником поступлений оставался оценочный сбор с домовладельцев, однако постепенно он, несмотря на рост в количественном отношении, терял свою прежнюю ведущую роль в формировании бюджетов. Оценочный сбор в 1912 г. принес городам, где действовало Городовое положение 1892 г., 13,2% доходов бюджета, городам без Городового положения — 22,5% бюджета. В городах с Городовым положением, имевших до 200 тыс. жителей, оценочный сбор колебался от 10 до 12% от доходов бюджета, в городах с населением более 200 тыс. человек составлял 14–17%. В большинстве (78,9% городов с Городовым положением) оценочный сбор считался по ценности недвижимости, в 127 городах (или 16,5%) — по доходности, в 35 городах (4,6%) — по смешанному способу³. Обложение оценочного сбора по ценности недвижимости больше соответствовало интересам социальной политики: как правило, доходность занятых бедными домов, поделенных на мелкие квартиры, углы и койки, была выше, чем доходность богатых жилых домов, кроме того, чистую доходность недви-

¹ Самоцветова О.В. Московское городское общественное управление в конце XIX — начале XX века: финансы и бюджет: автореферат дисс. канд. ист. наук. — М., 2010. С. 15–17.

² Штромберг М.А. Городские железные дороги в Москве и других больших городах и их социальное значение. — М., 1913. С. 348, 353–355.

³ Доходы, расходы, специальные капиталы и задолженность городских поселений на 1912 год. С. XLV–XLVI.

жимости домовладельцы могли искусственно занижить, неправильно посчитав расходы на содержание, которые вычитались из валового дохода. Обложение по доходности стимулировало спекуляции с землей, так как городские пустыри, скупаемые спекулянтами, не давали им дохода и, следовательно, не подлежали обложению, в то время как взимание сбора по ценности заставляло собственника так или иначе участки использовать¹.

От уплаты оценочного сбора были освобождены казенные здания; помимо городского сбора с имущества взимались аналогичные сборы в пользу государства и земства². Закон от 1910 г. о государственном обложении городской недвижимости, с одной стороны, запретил земствам произвольно повышать земское обложение городов без соответствующего увеличения в других частях уезда, с другой — привел фактически к росту сумм, собиравшихся с домовладельцев в пользу госказны, в 2–3 раза. А земства на основе собственных оценок могли облагать недвижимость городов без ограничений в ставках. Размер оценочного сбора в пользу городов был ограничен 1% ценности имущества либо 10% доходности.

Большинство гласных цензовых дум были домовладельцами, поэтому стремились уменьшить выплаты в ущерб городским финансам, в итоге оценка превращалась «в подвиг самообложения». Подсчеты департамента окладных сборов на 1912 г. показали, что обложение оценочным сбором достигало предельных норм, установленных законом, в 529 городах (68,9%), во многих других оно было близким к предельному³. Но следует учитывать, что при постоянном росте стоимости городской недвижимости и инфляции переоценка иногда не производилась десятилетиями. Облагаемая налогом доходность недвижимости, исчисленная городскими управлениями, в 1912 г. оказалась ниже казенной оценки чистой доходности, используемой для взимания государственного налога на городскую недвижимость, на 42,8%⁴. Так, городская управа Томска оценивала в 1911 г. все недвижимые имущества города в 15 млн руб.,

¹ Озеров И.Х. Указ. соч. С. 6–7.

Петров М. Городское управление накануне революции. С. 44.

Доходы, расходы, специальные капиталы и задолженность городских поселений на 1912 год. С. XLVI–XLVII.

⁴ Там же.

а правительственная оценка дала результат почти в 30 млн руб.¹ Как отмечалось в «Известиях Саратовской городской думы», «на практике при определении стоимости земли несколько гласных (домовладельцев и землевладельцев) садятся за стол, на котором лежит план города и “устанавливают цены” руководствуясь, главным образом, вдохновением. Вполне понятно, что такие цены не пригодны для объективной оценки...»²

Члены оценочных комиссий оценивали недвижимость путем личного осмотра, на глазомер. По свидетельству Л.А. Велихова, в Петербурге влиятельные гласные воздействовали на оценочные комиссии, добиваясь пониженной оценки их домов, в итоге недвижимость представителей стародумцев была оценена на 50–100% ниже, чем такая же собственность прогрессистов³. О масштабах недопоступления средств от оценочного сбора свидетельствуют и данные из Уфы: проведенная в 1910 г. переоценка недвижимости привела к росту доходов города сразу на 52%⁴. Кроме того, у домовладельцев имелась возможность переложения суммы оценочного сбора в виде платы за аренду жилья на квартиронанимателей, съемщиков комнат.

Во время мировой войны после решения правительства заморозить плату за наем жилья собственники недвижимости лишились формальной возможности перекладывать прямые налоги на плечи квартиронанимателей, поэтому на повышение оценочного сбора реагировали болезненно, поднимали плату неофициально, под угрозой выселения жильца. В условиях, сложившихся накануне революции, повышение оценочного сбора было весьма противоречивой, неоднозначной мерой.

Сборы с промысловых свидетельств и остальные мелкие сборы и пошлины к 1912 г. играли сравнительно небольшую роль в городских доходах, составляя в разных городах от 2 до 11% бюджета⁵. Почти все обложение промышленной и торговой деятельности в городах было скон-

¹ Толочко А.П., Коновалов И.А., Меренкова Е.Ю., Чудаков О.В. Указ. соч. С. 86.

² В. Оценка земель в городах // Известия Саратовской городской думы. 1916. № 6 (январь — март). С. 32–33.

³ Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. Ч. 2. С. 409.

⁴ Стрежнев С. Опыт краткой характеристики задач городского управления в деле народного образования. С. 4.

⁵ Доходы, расходы, специальные капиталы и задолженность городских поселений на 1912 год. С. XLVIII–XLIX.

центрировано в руках государства. В 1910 г. закон разрешил городским управлениям ходатайствовать о введении для обустройства подъездных путей к железнодорожным станциям попутных сборов с железнодорожных грузов. Этот сбор был строго целевым, т. е. собранные средства не могли расходоваться на иные задачи, устанавливался лишь в случае недостатка городских средств и был срочным — не более 10 лет. Общая сумма сбора за все годы определялась при самом его разрешении. К лету 1917 г. правом ввести этот сбор воспользовались лишь 214 городов¹.

Интересным показателем являются данные, в какой мере государство поддерживало муниципалитеты. От казны в 1912 г. города с Городовым положением получали лишь в среднем 6,5% средств бюджета. Из этих сумм целевые пособия на нужды образования, которые выдавались городам с 1907 г. на введение всеобщего трехлетнего обучения, составляли 18,1%, пособия на прочие цели: санитарные нужды, устройство мостов, дамб, мостовых, возмещение за прием госналога с городской недвижимости — 11,9%. Остальные средства от казны являлись возмещением расходов муниципалитетов на общегосударственные цели: почти половина (48,4%) представляла собой возмещение за расквартирование войск, 10,4% — содержание полиции, 11,2% — возмещение сбора с патентов².

В раздел пособий городам и возврата расходов входят также поступления из прибылей городских общественных банков: в 1912 г. — 1,1% бюджета, плата за лечение (встречавшаяся в сметах 147 городов) и больничный сбор (существовавший только в 12 городах с Городовым положением и четырех без него), которые давали 1,5%, плата за обучение в городских учебных заведениях — 0,4%, сборы с домовладельцев (на устройство мостовых и тротуаров, содержание трубочистов, ночных караулов), приносившие 0,3%, пособия от земств — 0,3%. Из специальных средств города, где действовало Городовое положение 1892 г., формировали 10,8% бюджета, в том числе поступления от займов, предназначенные для расходования в данном году, составляли 7,7% бюджета, отчисления из запасного и специальных капиталов — 3,1%. О значительной степени распространения муниципального кредита свидетельствуют данные, что за один 1912 г.

¹ РГИА. Ф. 1282. Оп. 3. Д. 118. Л. 59–60.

² Доходы, расходы, специальные капиталы и задолженность городских поселений на 1912 год. С. XLII.

к займам прибегли 23,8% городов, где действовало Городовое положение 1892 г., и 3,1% — без полного Городового положения¹.

Одним из актуальных вопросов накануне революции стал вопрос о выделении городов из земств, что могло дать городам дополнительные источники доходов. Собственникам недвижимости городов, входивших в губернское и уездное земство, приходилось платить не только городской и государственный налоги на недвижимость, но и земский. Получаемые земствами с городов средства отнюдь не всегда расходовались на нужды именно городов. Так, Саратовское уездное земство в 1916 г. около 55% доходов получало за счет обложения городской недвижимости, а губернское земство — 14,4% от своей доходной сметы (всего 714 тыс. руб.), в то же время от земств Саратов имел только содержащуюся за счет губернского земства больницу и подъездные пути для движения грузов. Городской оценочный сбор давал Саратову только примерно 317 тыс. руб. «Иначе говоря, городские имущества уплачивают земству, которое дает городу только Александровскую больницу, вдвое больше, чем городскому управлению, которое дает все, что в силах дать», — отмечалось в «Известиях Саратовской городской думы»².

Во Владимирской губернии земские сборы с городского недвижимого имущества, согласно «Ежегоднику Министерства финансов за 1913 год», превысили оценочный сбор, который получали города, в 2,15 раза, в Вятской губернии земство получило в 5,8 раза больше с городской недвижимости, чем городские самоуправления важнейших городов. По данным на 1915 г., земские сборы, взимаемые в Елисаветграде, превышали размер городского оценочного сбора на 547%, в Тамбове — на 303,3%, в Вятке — на 252%, в Екатеринославе — на 242,7%, в Царицыне — на 177,5%, в Нижнем Новгороде — на 162,7%, в Калуге — на 157,6%. В Москве, Царицыне, Харькове, Ярославле около половины доходов уездных земств получали от обложения недвижимости городов³. По данным анкеты экономического отдела ВСГ, в 1916 г. из 60 городов пособия от губернского земства получали только 14, а от уездного — 39 муниципалитетов. Основная часть этих средств — на содержание учебных заведений, преимущественно средних, где учились и дети жителей уезда, на втором месте — пособия горо-

¹ Там же. С. XLI.

Известия Саратовской городской думы. 1916. № 8 (июль — сентябрь). С. 108—109.

РГИА. Ф. 1288. Оп. 5. 1917 год. Д. 67. Л. 1—44.

дам на содержание медицинских учреждений, также открытых и для жителей уезда¹. До революции 1917 г., несмотря на многочисленные ходатайства муниципалитетов (от крупных, например, Харькова, до мелких, вроде Цивильска Казанской губернии с 3,2 тыс. жителей или Чухломы с 2,8 тыс. горожан), лишь 4 города — Петербург, Москва, Киев и Одесса — были выделены из состава губернского земства и только 11 — из состава уездного².

Свою роль в недоборе доходов играл плохой учет налогооблагаемой базы. Так, проведенная в 1906 г. перепись предметов налогообложения в Петербурге показала, что торгово-промышленных заведений в городе было на 9% больше, чем зарегистрировано в городской управе, лошадей — на 25% больше, собак — на 75%, автомобилей — на 54%³.

Муниципальная налоговая система все меньше соответствовала принципу справедливости, зачастую чрезмерно облагая тех, чьи доходы и так были невелики, и оставляя вне своего внимания горожан, получавших значительную прибыль (например, квартиросъемщиков, получавших доходы от акций, облигаций, высокооплачиваемой работы). Кроме того, она отличалась непропорциональностью: если более развитые и населенные города могли получать значительные суммы с оценочного сбора, земель, городских строений, предприятий, был более-менее налажен муниципальный кредит, то в более патриархальных, слабо затронутых урбанизацией городах оценочный сбор с доходности или ценности имущества не мог быть значительным, городских предприятий, как правило, было гораздо меньше, а существенные суммы займов привлечь было существенно сложнее.

Можно предположить, что на муниципальные доходы благотворное воздействие оказали бы усовершенствование налоговой системы и устранение диспропорций: повышение доли общественно-правовых доходов за счет введения новых прямых налогов, основанных на обложении всех горожан независимо от того, были ли они домовладельцами или квартиронанимателями. Учитывая высокую значимость частно-правовых доходов — поступлений от предприятий, имущества, важным способом увеличения бюджета могли бы стать создание новых предприятий, грамотная

¹ Коваленко Гр. Съезд представителей городов Полтавской губернии // Городское дело. 1917. № 3. С. 116.

² РГИА. Ф. 1288. Оп. 5. 1917 год. Д. 67. Л. 1—44.

³ Сухорукова А.С. Петербургская дума и городское хозяйство в начале XX века (1900—1914 гг.). С. 207.

политика сдачи в аренду, в концессию имущества. Возможности получения доходов путем косвенного обложения были ограничены тем, что оно падало прежде всего на бедное население. Важным условием повышения доходов был рост благосостояния общества, прекращение затратной войны.

Определенные перспективы улучшения муниципальных финансов вырисовывались в связи с введением с 1917 г. общегосударственного подоходного налога, часть которого представители общественности предлагали отдать городам. В проекте реформы Городового положения, подготовленном в 1916 г. МВД, предусматривалось сокращение числа недвижимого имущества, изъятого от обложения оценочным сбором, введение дополнительного сбора с недвижимости, с прироста ценности недвижимости, квартирного сбора и ряда более мелких. Комиссия Госдумы по городским делам предлагала также отдать городам государственный сбор с недвижимого имущества¹. Однако эти проекты, которые не могли радикально улучшить состояние городских финансов, до революции так и не обрели статус закона.

МУНИЦИПАЛЬНЫЕ РАСХОДЫ

Полученные из различных источников доходы городские самоуправления расходовали в пределах своей компетенции. В соответствии с Городовым положением 1892 г. сначала городам требовалось покрыть обязательные расходы, лишь затем оставшиеся средства они могли тратить на иные цели. К обязательным правительство относило траты на содержание правительственных учреждений, пособия разным ведомствам, воинские повинности, отопление и освещение тюрем, содержание полиции и пожарных команд, уплату займов, потребности внешнего благоустройства². Часть обязательных трат, как показано выше, компенсировалась из государственного бюджета. С одной стороны, обязательные расходы направлялись на реализацию тех функций, которые обычно выполняло государство: таким образом правительство перелагало на города траты, которые должно было нести само. С другой стороны, выделение первоочередных расходов «предостерегало... от нецелевого использования и “разбазарива-

¹ ГА РФ. Ф. 1800. Оп. 1. Д. 151. Л. 24–24 об.

² Городовое положение 1892 г., ст. 138–139 / Полное собрание законов Российской империи. Собр. 3-е. Том XII. № 8708. С. 430–456.

ния” городских средств... помогало государству бороться с предпочтениями и случайностями», а муниципалитеты приобретали характер местных органов государственной власти¹.

В начале XX в. доля обязательных расходов в городских бюджетах постепенно уменьшалась в связи с развитием городского хозяйства и введением правительством ряда компенсаций. К 1912 г., по данным департамента окладных сборов Минфина, полиция в среднем обходилась в 5,9% от суммы сметы, воинская квартирная повинность (имевшая место в 89,5% городов с Городовым положением) — в 3,8%, содержание пожарных команд — в 2,6%, участие в расходах по содержанию правительственных учреждений — в 1,2% бюджета (всего — 13,5%)². С 1913 г. государство компенсировало половину муниципальных расходов на содержание полиции. Данные Минфина свидетельствуют, что в качестве компенсации за размещение войск и полиции города с Городовым положением получали лишь около 3,8% от бюджета, т. е. в среднем в 2,5 раза меньше, чем на эти цели они реально тратили. После начала мировой войны городам выдавались компенсации от правительства за содержание госпиталей, пособия семьям призванных, помощь беженцам, обслуживание различных нужд фронта, но эти ассигнования также не могли полностью покрыть дополнительные траты³. Как видим, на не имеющие отношения к городским нуждам расходы самоуправления тратили не слишком большую, но заметную часть бюджета: если бы этих расходов не было или если бы они полностью покрывались государством, то города могли бы значительно увеличить траты на образование, медицину, общественное призрение. Многие городские самоуправления жаловались, что траты на общегосударственные цели за счет муниципалитета составляли большую часть разрешенных им общественно-правовых доходов⁴.

Все остальные траты, так или иначе, осуществлялись непосредственно в интересах городов. По информации на 1912 г., на уплату долгов города тратили 15,2% бюджета, содержание городских предприятий стоило 14,3%

¹ *Виноградов В.Ю.* Становление и развитие городского самоуправления в России в 1870–1914 гг. — М., 2005. С. 183.

Доходы, расходы, специальные капиталы и задолженность городских поселений на 1912 год. С. L—LI, LXVI.

Михайловский А. Смета гор. Москвы на 1917 г. // Известия Московской городской думы. 1917. № 1. С. 17

⁴ РГИА. Ф. 1288. Оп. 7. 1913 год. Д. 82. Л. 15 об, 101.

расходов, городской недвижимости — 8,5%, траты на медицину, санитарии и ветеринарию составляли 12,5%, на народное образование — 12,1%, на благоустройство — 9,5%, на общественное призрение — 3,2%, на содержание аппарата общественного управления и сиротского суда тратилось 7,4% бюджета, на уплату налогов города расходовали 1,1% бюджета, на образование капиталов отчислялся 1% бюджета¹.

В каждом городском управлении существовали свои приоритеты в расходовании средств, зачастую случайного характера. Так, если Смоленск и Пенза, согласно сметам 1915 г., тратили на цели народного образования более 15% расходов бюджета, то Орёл — лишь 8,7%, а Пермь — 3,2%². Если Каменец-Подольский тратил на призрение (содержание богаделен, домов трудолюбия, сиротских домов, учреждений по призрению бедных, ночлежных приютов, пособия благотворительным обществам) 0,16% бюджета, Петрозаводск и Смоленск — по 0,4%, Тамбов и Уфа — по 0,5%, то Ярославль — 6,7%, Тверь — 7,4%, Новгород — 9,7%, а Нижний Новгород — 10,4% бюджета³. В 1912 г. лидером по расходам на общественное призрение относительно бюджета была Тверь — 10,8%, Нижний Новгород расходовал 7,6%, Киев — 6,4%, Москва — 5,8%, Тула — 5,7% бюджета⁴.

Ассигнования на медицину и ветеринарию в 1912 г. были заложены в бюджетах 93,3% российских городов: сюда включались содержание, устройство и ремонт городских больниц, врачебного персонала, канализация, ассенизационные обозы, содержание свалок, мероприятия по улучшению санитарных условий, по предупреждению эпидемических болезней, истреблению бродячих собак. Не предполагали ничего тратить на нужды медицины лишь мелкие посады, местечки и заштатные города, но в списке были и 8 уездных городов, в том числе Новый Оскол Курской губернии, нижегородские Макарьев и Сергач, рязанский Сапожок и Гдов Петроградской губернии. В целом, чем крупнее были города, тем, как правило, большую долю бюджетов они отдавали на медицину и санитарии.

¹ Доходы, расходы, специальные капиталы и задолженность городских поселений на 1912 год. С. L—LI.

² Марков А. П. Указ. соч. С. 43.

³ Календарь-справочник городского деятеля на 1915 г. С. 73.

⁴ Доходы, расходы, специальные капиталы и задолженность городских поселений на 1912 год. С. LXVI.

Так, если города с населением свыше 400 тыс. человек и столицы тратили на это в среднем чуть более 17% бюджета, то с населением от 25 до 100 тыс. человек — лишь 9–10%, а от 2 до 25 тыс. человек — около 5% бюджета¹

Обратную динамику показывают траты на народное образование. Если в столичных городах в 1912 г. на эти цели расходовали в среднем 9,7% бюджета, то города с числом жителей от 400 тыс. до 1 млн — 11,9%, от 100 до 200 тыс. — 13,8%, от 25 до 100 тыс. — 15,4% бюджета, от 5 до 25 тыс. — 18–20% бюджета. Не выделили на это средств 3,4% городов с Городовым положением, в основном мелкие посады, заштатные городки. Около 83% издержек на содержание школ приходилось на начальные школы, что соответствовало первоочередной потребности борьбы с неграмотностью².

Города с Городовым положением выделяли на внешнее благоустройство в среднем лишь 7,4% бюджета, из этих сумм на освещение тратилось 28,6% средств, на содержание и ремонт мостовых, тротуаров — 26,6%, на новые работы по благоустройству города — 25,1%, на бульвары и общественные сады — 7,4%, на ремонт мостов — 5%, на содержание прудов, колодцев, сточных труб, канав — 3,7%. Траты на эти цели отсутствовали лишь в 27 мелких посадах и заштатных городках России³

Какими бы удачными ни были распределение расходной сметы и финансовая политика города, бюджетные дефициты и превышение расходной сметы над доходной к 1917 г. стали хроническим явлением. Траты самоуправлений на различные городские нужды оставались недостаточными.

ГОРОДСКИЕ ЗАЙМЫ, ДОЛГИ И МУНИЦИПАЛЬНЫЙ КРЕДИТ

Способом улучшить ведение городского хозяйства и при этом избежать значительных единовременных трат могли стать кредиты и займы. Задолженность городов быстро росла. Если в 1891 г. российские города были должны 58 млн 733 тыс. руб., то в 1901 г. — 245 млн 884 тыс. руб., а в 1911 г. — 335 млн 190 тыс. руб., т. е. долги за 20 лет выросли в 5,5 раза, в том числе за 10 лет с 1891 по 1901 г. — в 4 раза⁴.

¹ Доходы, расходы, специальные капиталы и задолженность городских поселений на 1912 год. С. LVII–LIX.

Там же. С. LX–LXII.

Там же. С. LXII–LXIX.

⁴ Календарь-справочник городского деятеля на 1916 г. С. 122.

В начале XX в. возможности получения займов российскими городами были весьма ограничены, что сдерживало развитие муниципальной экономики. Государство неохотно занималось выдачей ссуд, получить финансовые средства государственного казначейства безвозмездно в качестве дотации муниципалитетам было вообще невозможно. В.А. Нардова приводит следующие данные: за период с 1809 по 1910 г. государством были выданы ссуды лишь 130 городам на общую сумму чуть больше 10 млн руб., причем лишь в 52 случаях размер ссуд превышал 50 тыс. руб. Преобладающая их часть была связана с военными потребностями — 64,2%, на благоустройство — 24,6%, по случаю разного рода бедствий — 8,9%, на народное просвещение — 2,3%¹. Как видим, больше 73% государственных средств было выделено в связи с чрезвычайными обстоятельствами, а не на нужды развития хозяйства городов.

В условиях почти полного отсутствия финансовой, кредитной поддержки государства города были вынуждены пользоваться средствами, позаимствованными у частных лиц и общественных учреждений. Городскими общественными банками с 1881 по 1910 г. муниципалитетам были выданы долгосрочные ссуды почти на 14 млн руб., путем выпуска облигационных займов только в период с 1891 по 1904 г. городами было получено почти 169 млн руб., к началу 1912 г. в обращении имелись облигации 64 городов². Если за период с 1891 по 1900 г. было выпущено займов на 93 млн 326 тыс. руб., то с 1901 по 1910 г. в три раза больше — на 294 млн 684 тыс. руб.³

Из общей задолженности городов 50 губерний Европейской России к 1 июля 1910 г. в 322 млн 879 тыс. 965 руб. на долю долгов по облигационным займам, имевшихся к тому времени у 59 городов, приходилось 260 млн 405 тыс. 538 руб. (80,7% всей задолженности), долги земельным банкам — 21 млн 79 тыс. 783 руб. (6,5%), казне, городским банкам, частным лицам и учреждениям — 41 млн 394 тыс. 644 руб. (12,8%)⁴. Для сравнения: в Германии в конце 1907 г. на облигационные займы приходилось 66,3% долгов городских общин, т. е. кредитные возможности были более разнообразными⁵.

¹ Нардова В.А. Самодержавие и городские думы в России в конце XIX — начале XX в. — СПб., 1994. С. 61–63.

² Там же.

³ Брейтерман А.Д. Облигационные займы русских городов. — СПб., 1913. С. 10.

⁴ Календарь-справочник городского деятеля на 1913 г. — СПб., 1912. С. 99.

⁵ Брейтерман А.Д. Указ. соч. С. 1.

По данным департамента окладных сборов на 1912 г. из средней суммы в 15,5% от общего бюджета, расходуемой городом с Городовым положением на уплату долгов, платежи по облигационным займам составляли 49,3%, 14,7% производилось по займам у частных лиц и учреждений, 12,2% — по займам из общественных и частных банков, 10,7% — на уплату недоимок казне и разным учреждениям, 6,5% — на возврат займов из специальных средств, 3,8% — на уплату по ссудам из казны и из Госбанка¹.

На основе этих данных можно было бы сделать вывод, что роль облигационных займов в муниципальной финансовой системе была ведущей, однако в действительности такие займы не распространились на большое число городов. Расходы по облигационным займам в 1912 г. несли только 63 города, где действовало Городовое положение, или 8,1%, в то время как по займам у частных лиц и учреждений платили 462 города, или 59,7%; 40,8% — 316 городов — платили по займам из банков; платежи по ссудам из казны и Госбанка производили 214 городов с Городовым положением (около 27%)². Совсем не имели никаких долгов к началу 1912 г. 39,4% общего числа городов³. Отсутствие задолженности в большинстве случаев означало, что эти города почти совсем не развивали городское хозяйство.

В высоком удельном весе облигационных займов было много положительного. Они становились важным источником получения средств для масштабных задумок, выступали оптимальным инструментом привлечения средств в проекты, позволяли снизить стоимость заимствований, способствовали формированию фондовых рынков и включению в мировой рынок⁴.

Суммы облигационных займов были самыми разнообразными: от 39 млн руб. (заем, заключенный Санкт-Петербургом в 1908 г.) до 50 тыс. руб. (заключен посадом Клинцы в 1906 г.). 76,7% всех облигационных займов были ориентированы на постройку, выкуп и усовершенствование муниципальных доходных предприятий и имуществ: электрических, теле-

¹ Доходы, расходы, специальные капиталы и задолженность городских поселений на 1912 год. С. LII—LIII.

Там же. С. LIII—LIV.

³ Брейтерман А.Д. Указ. соч. С. 1.

Составлено на основе материалов: Шадрин А.Е. Использование механизмов муниципальных облигационных займов за рубежом и в Российской Федерации / Муниципальные займы как инструменты финансовой системы местного самоуправления. — М.: МОНФ, 1998. С. 68—70.

фонных станций, водопровода, канализации, скотобоен и т.п., 5% — на имущества, не приносявшие дохода, но уменьшавшие расходы города: постройка школ, гимназий, библиотек, казарм, полицейских участков, 8,9% — на бездоходные сооружения: устройство портов, мостов, замощение улиц и т. п., 9,4% — на погашение прежних займов: консолидация, погашение долгов, заключенных на более тяжелых условиях. Эти данные, как показывает А.Д. Брейтерман, рисуют «весьма благоприятную картину, свидетельствуя о том, что более $\frac{3}{4}$ занятого капитала предназначалось на доходные предприятия и имущества и лишь 8,9% — на бездоходные сооружения»¹.

Однако облигационные займы имели и свойства, негативно влиявшие на возможности привлечения средств на развитие муниципального хозяйства. Имелся смысл их выпускать лишь для привлечения значительных средств. Только тогда банки соглашались участвовать в размещении займов, к тому же займы более мелких городов и на сравнительно небольшие суммы заключались, как правило, менее выгодно для городов, чем заимствования более крупных муниципалитетов и на крупные суммы². А.Д. Брейтерман отмечал, что русские облигационные займы обходятся городам «очень дорого, значительно дороже, чем иностранным муниципалитетам. При этом дороговизна кредита объясняется не только высокими процентами и низкими выпускными курсами, но и огромными размерами комиссионного вознаграждения банков». Экономист привел данные, что чистая прибыль банков при реализации муниципальных займов составляла в России 5–6%, в то время как в Германии не превышала 2%³. Городам приходилось платить за пользование кредитом 7–8% годовых с необходимостью их погашения за 10–12 лет и менее⁴.

С образовывавшимися таким путем долгами могли справиться лишь крупные муниципалитеты. Так, 83,4% всей облигационной задолженности было сосредоточено в 7 наиболее крупных городах, на долю остальных 57 городов приходилось лишь 16,6% общей суммы долга. Самая большая облигационная задолженность падала на Москву: 34,5% от общей еще невыплаченной суммы займов городов России к началу 1911 г. Облигации

¹ Брейтерман А.Д. Указ. соч. С. 39.

² Там же. С. 13.

³ Там же. С. 11–13, 15–16, 18.

⁴ Толочко А.П., Коновалов И.А., Меренкова Е.Ю., Чудаков О.В. Указ. соч. С. 101.

Москвы и еще 4 городов России официально котиrowались не только на российских, но и на иностранных биржах: брюссельской, лондонской, берлинской; 35 муниципальных займов русских городов были выпущены за границей, что являлось отражением сложностей с более рациональным размещением облигационных займов на внутреннем рынке¹. Так, в 1908 г. 95,5% от суммы городских займов были выпущены для реализации за рубежом, в 1909 г. — 79%, в 1910 г. — 43%, в 1911 г. — 60%, в 1912 г. — 95,5%; всего за 5 лет за рубежом реализованы 75,2% от суммы городских займов².

Большая часть губернских городов, уездные города, заинтересованные в получении заимообразно небольших сумм, не могли использовать возможность выпускать облигации. Оставалась лишь возможность займа у частных лиц. Найти средства малым и средним городам было весьма сложно, что тормозило развитие городского хозяйства.

Объем задолженности российских городов постепенно нарастал. На конец 1910 — начало 1911 г. Москва была должна сумму, составлявшую 69,8% от стоимости городского имущества, платежи по займам в бюджете 1910 г. составили 16,6% всех расходов города. В провинциальной Туле общая задолженность равнялась 28,9% от ценности муниципального имущества, а расходы на уплату займов составляли 8,9% расходного бюджета города³. У основной массы русских городов задолженность колебалась между 20 и 30% ценности их имущества. «Чем крупнее города, тем в среднем не только абсолютно, но и относительно сильнее использована ими кредитоспособность», — заключает А.Д. Брейтерман. Сравнив финансовую ситуацию в российских и немецких городах, в которых задолженность составляла в большинстве городов от 50 до 75% от ценности имущества, исследователь выводит, что «кредитоспособность большинством наших городов мало использована и притом не только мелкими и средними, но и большими городами...»⁴

В предреволюционные годы происходит активный процесс наращивания долгов. Долги Петербурга по займам с 1907 по 1916 г. выросли с

¹ Брейтерман А.Д. Указ. соч. С. 3, 36.

Календарь-справочник городского деятеля на 1916 г. С. 122.

Задолженность Москвы на 31 декабря 1910 г. составляла 116 млн 376 тыс. руб., стоимость имущества — 166 млн 492 тыс. руб., задолженность Тулы — 2 млн 454 тыс. руб., стоимость имущества — 8 млн 486 тыс. руб. (Облигационные займы русских городов С. 119, 214; Брейтерман А.Д. Указ. соч. С. 53–54).

⁴ Брейтерман А.Д. Указ. соч. С. 55–56.

53 млн до 131 млн. руб., т. е. примерно в 2,5 раза¹. Задолженность Москвы выросла в 2,6 раза за четыре года — с 1907 по 1910 г. — с 37,5 до 69,8% от ценности муниципального имущества². К 1916 г., за 5 лет, долги Тулы выросли более чем вдвое³.

По данным департамента окладных сборов Министерства финансов, на 1 января 1912 г. долги городов составили 499 млн 223,3 тыс. руб. Наибольшие суммы долгов имели Москва — 122 млн 191,7 тыс. руб., Петроград — 103 млн 39,6 тыс. руб., Варшава — 55 млн 267,1 тыс. руб., Баку — 27 млн 949,7 тыс. руб., Рига — 23 млн 266,9 тыс. руб., долги превышали 5 млн у Киева, Харькова, Екатеринослава, Астрахани, Поти и Саратова. На долги 12 городов приходилось 73,7% задолженности городов России⁴.

Данные Минфина подтверждают, что наиболее обремененными долгами были крупные города. Так, соотношение суммы задолженности к бюджету города с Городовым положением на 1 января 1912 г. составляло: 239,9% — в столичных городах, 249,8% — в городах населением от 400 тыс. до 1 млн жителей, 217,5% — в городах от 200 до 400 тыс. человек, 165,8% — в городах от 100 до 200 тыс. жителей, 122,5% — от 50 до 100 тыс., 111,8 — от 25 до 50 тыс., 115,8% — от 10 до 15 тыс., 63,2% — от 5 до 10 тыс., 56,6% — от 2 до 5 тыс. жителей. Города с населением менее 2 тыс. человек имели долги, составлявшие только 28% их бюджета. Это свидетельствует, с одной стороны, о том, что в небольших городах хозяйство было слаборазвитым, с другой стороны, что небольшие города испытывали острую нужду в заемных средствах. Средняя задолженность города с Городовым положением составила почти двойной средний бюджет — 183,3%. Высокой задолженностью обладали Баку — 297,5%, Одесса — 278%, Рига — 275,8%, Москва — 267,6%, Варшава — 265,3%, Петроград — 212,3% бюджета⁵.

Многие муниципальные деятели, экономисты, ставили вопрос об организации дешевого кредита для городов и земств. В 1912 г. была создана

¹ Сухорукова А.С. Петербургская дума и городское хозяйство в начале XX в. (1900—1914 гг.). С. 219.

² Облигационные займы русских городов. С. 119, 214.

³ РГИА. Ф. 457 Оп. 1. Д. 978. Л. 14 об.

⁴ Доходы, расходы, специальные капиталы и задолженность городских поселений на 1912 год. С. LXXV.

Там же. С. LXXV—LXXXVI.

Государственная касса городского и земского кредита. Средства Кассы составили 10 млн руб. основного и 10 млн руб. оборотного капитала, выданного ей государством в ссуду. Кроме того, Касса имела право выпускать облигации в сумме не свыше 100 млн руб. Имевшихся в распоряжении Кассы средств было явно недостаточно для удовлетворения потребностей сотен городов и земств, к тому же для получения кредита нужно было выполнить ряд сложных бюрократических формальностей¹.

Четвертый Съезд представителей Всероссийского союза городов в марте 1916 г. на основе доклада А.А. Соколова высказался за желательность учреждения в Москве при ВСГ и ВЗС банка городского и земского кредита «на началах взаимнообщественной организации», также съезд поручил созвать представителей городских управлений для обсуждения вопроса об учреждении при ВСГ Центрального городского общественного банка для объединения деятельности городских общественных банков².

Помочь в деле развития муниципального кредита могло и создание в российских столицах городских общественных банков по образцу уже существовавших во многих провинциальных городах³. К 1 января 1915 г. в регионах действовало 337 таких банков, из них только 23 закончили 1914 г. с убытками, остальные приносили прибыль. Однако созданию общественных банков в крупных городах препятствовало лобби из городских гласных, связанных с влиятельными акционерными банками. Так, общественные банки к 1915 г. действовали в таких небольших городах, как Темрюк, Шуя, но их не было во многих крупных центрах: Москве, Петербурге, Киеве, Тифлисе, Риге, Ревеле, Нижнем Новгороде, Орле, Туле. В Петербурге во-

¹ Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. Ч. 2. С. 413–414.

² Свод резолюций IV съезда // Известия ВСГ. 1916. № 27–28. Март. С. 47.

³ О городских общественных банках см.: Кириллов А.К. Городские банки Западной Сибири (вторая четверть XIX — начало XX века). — Новосибирск: Офсет, 2003. 147 с.; Чумакова А.С. Роль городских общественных банков в системе социально-экономических отношений в середине XIX — начале XX в. (на материалах Симбирской губернии): автореферат дисс. канд. ист. наук. — Чебоксары, 2008; Судовиков М.С. По следам Ксенофонта Анфилатова: из истории городских общественных банков Вятско-Камского региона // IV Анфилатовские чтения: сборник краеведческих материалов: к 200-летию Анфилатовского банка: сборник докладов. — Слободской (Кировская область), 2010. С. 4–9; Кисмина Е.В. Городские общественные банки и ипотечное кредитование в Российской империи (II половина XIX в.): на материалах Самарской губернии // Экономическая история России: проблемы, поиски, решения: ежегодник. — М., 2005. С. 119–124; Липкович Л.И. Городские общественные банки Российской империи: от традиции меркантилизма к социальной ответственности // Современный социум и проблемы девиации: материалы социально-гуманитарного теоретического семинара: сборник статей. Вып. 1. — Оренбург, 2006. С. 67–74 и ряд других статей.

прос создания общественного банка дебатировался дважды, но до революции дело с места не сдвинулось. В Москве с идеей создания общественного банка выступил в 1916 г. товарищ городского головы В.Д. Брянский. Отмечалось, что помимо прочего банк, организованный по типу коммерческого, мог бы заняться выдачей краткосрочных ссуд городскому управлению и домовладельцам, проводкой различных финансовых операций городского самоуправления, реализацией муниципальных займов, кредитованием домовладельцев и промышленников под залог недвижимости, что позволило бы городу сократить траты на эти операции, увеличить доходы и помогло бы в развитии городского хозяйства¹. Проект остался на бумаге. До начала революции проблема дешевого муниципального кредита не была решена.

Для помощи городам в деле кредитования в ноябре 1916 г. при экономическом отделе Союза городов была учреждена финансово-кредитная консультация. Она была призвана не только разрабатывать общие вопросы муниципального кредита (например, о создании коммунального банка, выпуске объединенных городских займов), но и оказывать содействие муниципалитетам в кредитных операциях, повышении кредитоспособности, реализации облигационных займов, давать советы по управлению займами².

Саратовский городской голова пессимистично оценивал ситуацию с муниципальными долгами накануне Первой мировой войны, отмечая, что во многих городах препятствием в вопросе пользования кредитами являлось отсутствие средств, которые можно было бы направить на выплату долгов. «Огромной важности задача, ставшая в настоящее время перед городскими управлениями, — развитие строительства в целях городского благоустройства и удовлетворения различных нужд городской жизни — является невыполнимой даже и при должной организации кредита, ибо города оказываются некредитоспособными... Главнейшей причиной такого положения является финансовая политика государства в отношении городов», — писал он в ходатайстве министру внутренних дел об улучшении городских финансов³. К такому же выводу приходит современная ис-

¹ Городское дело. 1917. № 1. С. 33–34.

² Авсаркисов М. Финансово-кредитная консультация при Союзе городов // Городское дело. 1917. № 2. С. 51–54.

³ РГИА. Ф. 1288. Оп. 7. 1913 год. Д. 82. Л. 18–18 об., 21 об.

следовательница О.В. Самоцветова, которая, проанализировав документы бухгалтерского учета и отчетности московского самоуправления, пришла к мнению, что кредитоспособность Москвы и многих других российских городов накануне Первой мировой войны была близка к исчерпанию, а платежеспособность была у потенциальных инвесторов под сомнением¹.

Однако вряд ли такие категоричные суждения можно считать справедливыми. Как отмечал Г.И. Шрейдер, «важна не абсолютная величина задолженности, какую бы огромною она ни казалась; важно ее относительное значение», т. е. то, насколько полученные займы окупаются². Быстрый рост долгов муниципалитетов России свидетельствовал об их активном вовлечении в городские экономические процессы. Как справедливо писал экономист И.Х. Озеров, «задолженность, раз средства, полученные от нее, употреблены целесообразно, свидетельствует о размере полезной работы, произведенной городскими управлениями»³, а не о финансовом кризисе или угрозе платежеспособности. К тому же финансовая деятельность муниципалитетов, согласно Городовому положению 1892 г., находилась под жестким контролем губернских по городским делам присутствий, губернаторов и МВД, проводивших ревизии, утверждавших продажу недвижимости, сметы и займы на основе всестороннего анализа положения городов и изучения целесообразности действий, их соответствия городским ресурсам.

Накануне революции российские города не были переобременены долгами. Скорее можно говорить о недостаточном использовании городами возможности брать займы. Уплата долгов была растянута по времени на много лет, они были взяты в основном на производительные цели, которые приносили доход, как правило, превышавший платежи по займам. Кроме того, в условиях усиления инфляции и обесценивания денег тяжесть долгов уменьшалась. Рост муниципальной задолженности означал, что города активно вовлекались в рыночные капиталистические отношения, и это открывало перед ними новые источники средств на расширение хозяйства. Однако слабая финансовая база муниципалитетов ограничивала их потенциал как заемщиков.

Самоцветова О.В. Московское городское общественное управление в конце XIX — начале XX века. С. 17–18.

Шрейдер Гр. Муниципализация и ее противники. С. 299–300.

Озеров И.Х. Указ. соч. С. 23.

Мировая война оказала значительное негативное влияние на финансовое положение городов. К началу войны закон возлагал на города две функции, требовавшие существенных расходов: заботу о призываемых в момент призыва и попечение о семьях призванных. Государство выделяло семьям призванных казенные пайки, однако они давали только минимум для существования в деревне, поэтому на муниципалитеты легла обязанность дополнительного обеспечения: выделялись денежные пособия на квартиры, устраивались дешевые столовые, платились пайки гражданским женам, не получавшим помощи от государства. Так, в Петрограде в августе 1914 г. насчитывалось 36 тыс. семей запасных, а через год их число превысило 80 тыс. Город выделял нуждающимся добавочное пособие к казенному пайку, одежду, обувь, бесплатные обеды, освобождал от платы за детей в учебных заведениях, оплачивал проезд желающих семей в деревню¹. Москва ежемесячно доплачивала семьям призванных на войну, доводя пособие до суммы, необходимой для удовлетворения основных жизненных потребностей (до 1 апреля 1915 г. доплата составляла 1 руб. 40 коп. к пособию от государства в 3 руб. 60 коп.). Также выдавалось около 3,5 тыс. пособий внебрачным семьям, не получавшим от государства ничего. В Казани город платил пособия около 2,7 тыс. внебрачных семей, выдавал более чем 10 тыс. нуждающихся семей пособие на квартиры, отпускал из своих запасов дрова, устроил 13 бесплатных столовых².

Призыв на войну большого числа городских служащих, за которыми, как правило, сохранялся полный или половинный оклад жалованья, привел к необходимости оплаты труда их временных заместителей³. Так, с началом войны были мобилизованы 2295 служащих и рабочих петербургского муниципалитета, они наделялись правом получать лично или через членов семьи от 50 до 100% прежнего жалованья, на их места к 1 октября 1914 г. были приглашены 2020 человек⁴. В Москве из муниципальных служащих к 1916 г. были призваны около 10 тыс. человек, город потратил на помощь их семьям примерно 2,5 млн руб.⁵ Уфимская гордума в августе

¹ Чистиков А.Н. Указ. соч. С. 263–264.

² О влиянии войны на некоторые стороны экономической жизни России / Минфин, Департамент окладных сборов. — Пг., 1916. С. 206–208.

³ Твердохлебов В.Н. Влияние войны на городские и земские финансы. С. 443–445; Чистиков А.Н. Указ. соч. С. 257–258.

⁴ Чистиков А.Н. Указ. соч. С. 257–258.

⁵ Московская городская дума. 1913–1916: очерк деятельности. С. 53–54.

1915 г. приглашала заместителей на место призванных на войну учителей, при этом постановила выдавать до окончания войны семьям призванных пособия в размере всего присвоенного им по должности содержания¹.

Не всегда города имели возможность вовремя выплачивать поступавшие с задержкой пособия от государства и дополнительные пособия от муниципалитета, все сильнее сказывались перебои с продуктами. В ряде случаев это вело к эксцессам. Так, в декабре 1916 г. из-за длительной невыдачи продовольственного пайка произошли волнения солдаток в Новониколаевске, к ним присоединились бывшие фронтовики, в столкновениях с полицией несколько человек было убито и ранено. В Барнауле городской голова в ноябре 1916 г. сообщал о «нервно-повышенном настроении» среди солдаток «на почве дороговизны жизни», поступающих угрозах и возможности «эксцессов»².

С началом мировой войны города взяли на себя значительную часть забот о раненых и больных воинах, их эвакуации, в том числе через ВСГ, который занялся не только помощью военным, но и беженцам, а также снабжением армии. В состав Союза за первые полгода после начала войны вступили более 400 городов, которые до февраля 1915 г. ассигновали на его деятельность 738 тыс. руб. В то же время сам Союз выделил своим членам до февраля 1915 г. 9 млн 182 тыс. руб., что превосходит сумму членских взносов в 13 раз. Города получили от ВСГ субсидии, составившие в среднем 15% их бюджетов, которые были потрачены в том числе на оборудование 137 тыс. кроватей для раненых, хирургических коек, 122 питательных пунктов на железных дорогах³. К 1 августа 1915 г. города дали ВСГ 1 млн 282,5 тыс. руб., а получили 21,5 млн руб., в том числе оборудованием и материалами⁴. К 1 января 1916 г. ВСГ ассигновал городам на нужды военного времени, не считая сумм на беженцев, 71,3% от выделенной Союзу правительственной субсидии⁵. Сам Союз к этой дате получил 72 млн 715 тыс. руб., из них львиную долю — 78,4% (57 млн 12 тыс. руб.) составили правительственные ассигнования, а от городов было получено всего 1 млн 433 тыс. 228 руб. членских взносов, или 2% от всех поступле-

¹ Городское самоуправление Уфимской губернии в годы Первой мировой войны. С. 17–18.

² Толочко А.П., Коновалов И.А., Меренкова Е.Ю., Чудаков О.В. Указ. соч. С. 169.

³ Календарь-справочник городского деятеля на 1916 г. — СПб., 1915. С. 229.
Известия Всероссийского союза городов. 1916. № 23. Январь. С. 30, 208.

⁵ Новиков М.М. Взаимоотношения между союзом и городами. С. 134.

ний в ВСГ¹. Преобладание государственных средств в ВСГ было неизбежно, учитывая особенности российской финансовой системы, которая оставляла города на «голодном» пайке. У едва сводящих бюджет муниципалитетов не могло быть серьезных средств для поддержания широчайшей и разнообразной работы ВСГ, но были инициатива и готовность самоотверженно работать на благо общества.

Помимо работы через ВСГ города самостоятельно участвовали в деле помощи больным и раненым воинам, в том числе путем устройства собственных лазаретов, эвакуационных питательных пунктов, курсов сестер милосердия, санитаров. В связи с ростом числа вынужденных переселенцев и распространением эпидемий перед городами встала задача прокормить, найти жилье и работу сотням тысяч беженцев. По данным историка А.Н. Курцева, общее число беженцев Первой мировой войны в России составило 5 млн человек, из них мерами общественного призрения к середине 1917 г. пользовались 3,85 млн человек, в том числе на тыловой территории Европейской России — 2,6 млн. В Петрограде и пригородах в феврале 1916 г. было выявлено 101 тыс. беженцев. В Москве к лету 1917 г. помощь оказывалась 170,8 тыс. беженцев. С осени 1915 г. в городах возникали общественные комитеты помощи беженцам при городских управах, с муниципалитетами по этому вопросу сотрудничали и различные общественные, благотворительные организации².

Под военные надобности была занята значительная площадь в принадлежавших муниципалитету домах, заставив потесниться школы, в которых были введена вторая смена и сокращено время занятий. В Петрограде основателями или попечителями лазаретов стали почти 30 гласных, к концу 1914 г. город распоряжался 14 тыс. коек, раненые получили бесплатный проезд в трамваях³. Москва давала беженцам бесплатные квартиры, общежития, бараки (там к 1 сентября 1916 г. проживало более 31 тыс. человек), тем, кто жил на частных квартирах, выплачивался квартирный паек в 2 руб. в месяц, паек на питание составлял 20 коп. В местах проживания организовывались больницы, школы. Всего за год с 1 сентября

¹ Всероссийский союз городов. Финансовый отчет за время от начала деятельности по 1 января 1916 г. — М., 1917. С. 5.

² Курцев А.Н. Беженцы Первой мировой войны в России (1914–1917) // Вопросы истории. 1999. № 8. С. 106, 108–109.

Чистиков А.Н. Указ. соч. С. 268–269, 286.

1915 г. город потратил на беженцев 4,75 млн руб., а получил от государства 2,95 млн руб. компенсации¹. Оренбург потратил к 1 июля 1916 г. в связи с обстоятельствами военного времени 593 тыс. 802 руб., а получил от казны лишь 136 тыс. 109 руб., т. е. более чем в 4 раза меньше².

Все большее влияние на городское хозяйство оказывало вздорожание строительных материалов и рабочих рук. Так, по подсчетам Календаря-справочника городского деятеля за 1916 г., в среднем кирпич подорожал на 27%, лес — на 34%, цемент — на 37%, железо — на 39%³. Война и падение стоимости рубля вызвали необходимость повышения жалованья муниципальным работникам. Так, к началу 1916 г. в Вятке, Владимире, Ейске жалованье в зависимости от его размера пришлось поднять на 10–25%, в Туле — на 10–15%, Симбирске, Симферополе — на 10% для получавших жалованье менее 720 руб. в год, Иркутске — на 15% для получавших менее 600 руб. в год, Ярославле — на 20% для получавших менее 600 руб. Подобного рода повышения производили и другие города⁴.

Война повлияла на городские финансы и косвенно: снизилась платежеспособность населения, так как повышение государственных налогов легло главным образом на горожан: были повышены подомовой, квартирный, промысловый налоги, введен железнодорожный налог, сократился и трактирный сбор из-за запрещения продажи питания. Повысились расходы на топливо, фураж, материалы, уплату займов в иностранной валюте. Падение курсов фондов и рубля ограничило городам путь облигационных займов, в первый год войны министерства внутренних дел и финансов отрицательно относились к разрешению таких займов⁵. Экономист В.Н. Твердохлебов пришел к выводу, что чрезвычайные затраты земств и городов, вызванные войной, уже к 1915 г. исчислялись сотнями миллионов рублей⁶.

Финансовое положение городов портили займы, заключенные в связи с войной, задержка с поступлением пособий от государства, нехватка обо-

Московская городская дума. 1913–1916: очерк деятельности. С. 58–60.

РГИА. Ф. 1133. Оп. 1. Д. 52. Л. 20.

Календарь-справочник городского деятеля на 1916 г. С. 416.

⁴ Там же. С. 392–393.

Твердохлебов В.Н. Влияние войны на городские и земские финансы. С. 452; Городское дело. 1916. № 18. С. 864.

⁶ *Твердохлебов В.Н.* Влияние войны на городские и земские финансы. С. 449.

ротных средств, рабочих рук, предметов первой необходимости, растущая дороговизна. Как сообщали городские власти Барнаула в 1916 г. в просьбе об отсрочке платежей Кассе городского и земского кредита, с началом войны «поступление доходов города, вследствие призыва на действительную службу почти всего работоспособного населения, в значительной степени ухудшилось, между тем сократить расходы на культурные потребности... и по содержанию городского управления совершенно не представлялось возможным; наоборот расходы города возросли. К тому же на городские средства пали новые большие расходы по долгосрочным займам на доходные предприятия: электрическую станцию, водопровод, торговые корпуса, которые город не успел осуществить до начала войны и теперь с излишними расходами доканчивает»¹.

С начала войны города перешли от долгосрочных к системе краткосрочных займов, гарантированных правительством. К 1917 г. города заключили займов на сотни миллионов рублей и, не желая выплачивать их, вынуждены были просить об отсрочке². Значительная их часть тратилась на операции с топливом, продовольствием. Заемные средства находились в обороте: на них закупались продовольствие, дрова, нефть, другие товары, которые затем сбывались местному населению с минимальной наценкой. Кроме того, города продолжали занимать непосредственно на цели городского хозяйства, существенных средств требовали постройка и приспособление помещений под казармы, обеспечение всем необходимым тыловых гарнизонов, создание и содержание предприятий, мастерских, работавших по военным заказам, помощь фронту, семьям призванных на войну солдат и им подобные меры. По закону казна должна была полностью возмещать расходы городов на расквартирование воинских частей, отопление и освещение воинских помещений, однако нормы расчета устанавливались раз в 6 лет, причем они далеко не соответствовали действительным расходам городов. При росте цен на все городам для выполнения этой повинности приходилось доплачивать «почти в половинной доле», отмечал сосницкий городской голова А.С. Виноградский³

РГИА. Ф. 1133. Оп. 1. Д. 52. Л. 30 об. — 31.

Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. Ч. 2. С. 386.

Виноградский А.С. О средствах и нуждах городов и о новых объектах обложения // Городское дело. 1916. № 17. С. 771.

Городская управа Москвы испытывала серьезные финансовые затруднения в начале февраля 1916 г., когда предстояло выдать до 1,5 млн руб., а в кассе управы было только 75 тыс. руб. Платежи пришлось отсрочить, а для выдачи жалования служащим — взять в купеческом банке миллион рублей под вексель в счет будущего краткосрочного займа. Журнал «Городское дело» отмечал, что основная причина затруднений — «чрезвычайное расширение бюджета по мероприятиям военного времени»¹. Петрограду в 1916 г. пришлось пойти на краткосрочный заем на 5 лет в 20 млн руб. на покрытие чрезвычайных расходов военного времени. Если первый год войны в российской столице закончился без дефицита, то 1915 г. принес дыру в бюджете в 3 млн 231 тыс. 800 руб., а 1916-й — дефицит в районе 6 млн руб. К 1 января 1917 г. задолженность города превысила 150 млн руб., на покрытие долгов уходило до 15% городского бюджета².

Сами муниципальные деятели в основном отмечали ухудшение финансового положения городов. По данным анкеты Календаря-справочника городского деятеля, в 1916 г. из 62 самоуправлений в 45 финансовая ситуация по сравнению с 1915 г. ухудшилась, в 15 осталась без изменений, улучшилась только в двух. Главными причинами этого были названы увеличение расходов по обстоятельствам военного времени, повышение эксплуатационных расходов по муниципальным предприятиям, снижение получаемых городом доходов. Иногда города также указывали на увеличение платежей по займам. Из 65 ответивших городов к повышению платы за пользование муниципальными предприятиями прибегли 11 муниципалитетов, из них 3 повысили плату за электроэнергию, 8 — за воду, в столице повысилась плата за трамвай и конку³. Эти повышения ложились в первую очередь на плечи широких слоев населения. «Города не жалеют ни сил, ни средств своих. В целях успешного выполнения обязанностей, вызванных войной, не только сокращались расходы на другие нужды городов, но, не довольствуясь этим, города еще более увеличили свою задолженность банкам и частным лицам, задерживая наряду с этим уплату денег по сметным расходам своим», — отмечал член Тифлисской городской управы Г.Д. Журули⁴. Так, в Уфе в 1915 г. расходы на народное образова-

¹ Городское дело. 1916. № 5. С. 244.

² Чистиков А.Н. Указ. соч. С. 307–308; Известия Петроградской городской думы. 1917. № 5–6. С. 102.

³ Городское дело. 1916. № 13–16. С. 727.

Труды IV Съезда городских общественных деятелей Кавказского края, 24–26 мая 1915 г. С. 76.

ние упали почти вдвое: если в 1914 г. они составляли 18,71% от бюджета (200 тыс. руб.), то в 1915 г. — 10,1% (119 тыс. руб.), в то же время выросли расходы на медицину и ветеринарию и резко повысились траты на воинскую квартирную повинность: если в 1913 г. это 2,75% городского бюджета, то в 1914 г. — 9,63%, а в 1915 г. — 32,21%. В Белебее в 1915 г. траты на благоустройство упали вдвое по сравнению с 1913 г.¹

Анкета журнала «Городское дело», на которую ответили 150 городских управ, показала ту же картину: об улучшении финансового положения сообщили только 7 муниципалитетов, или 4,7%, об ухудшении заявили 77 городов, или 51,3%, об отсутствии изменений рассказали 57 управ, или 38%, 6% не уточнили динамику. Отмечалось, что основной причиной ухудшения городских финансов, о которой сообщили 63,6% управ, был рост городских расходов в связи с требованиями военного времени, общее вздорожание жизни. На уменьшение доходов указали 40,3% управ. Города также сообщали о росте бюджетного дефицита: так, в Риге дефицит в 1915 г. по отношению к смете составил 35,3% (в основном из-за эвакуации почти всех промышленных и главных торговых предприятий, сокращения почти вдвое населения в связи с войной), в Барнауле — 31,8%, Самаре — 28,4%, Минске — 24%, Ачинске — 20%, Елабуге — 18,6%, Иваново-Вознесенске — 10,2%².

В связи с большими расходами во многих, особенно в крупных, городах быстро росли сметы. Так, в Петрограде в 1916 г. смета по сравнению с 1915 г. выросла на 18,3%, в Архангельске — на 12,3%, в Екатеринодаре — на 21,5%, Минске — на 23,3%, Пензе — на 18,2%, Пскове — на 29,1%, Владимире — на 27,9%, Ставрополе — на 20,9%, Тамбове — на 25%, Туле — на 32,2%, Казани — на 37,6%. Широко распространенными стали задержки с составлением годовых смет. Иногда городские думы принимали сметы только к концу сметного периода. Так, градоначальник Одессы И.В. Сосновский заявлял о систематическом нарушении закона о времени предоставления ему смет на утверждение, в связи с этим угрожал составу городского управления уголовной ответственностью. По его словам, смета Одессы на 1916 г. была внесена в думу только в июле 1916 г., а градоначальнику предоставлена лишь в октябре, когда 9/12 всех расхо-

¹ Городское самоуправление Уфимской губернии в годы Первой мировой войны. С. 148—149.

² Веселовский Б. Финансы городов во второй год войны // Городское дело. 1916. № 18. С. 823—827.

дов уже были выполнены¹. В таких случаях расходы осуществлялись на основе составленного управой проекта.

Наиболее легким способом сведения смет, к которому прибегали города, было увеличение платы за пользование муниципальными предприятиями. По данным Б.Б. Веселовского, тарифы на трамвай подняли не менее 8 городов, на электрическое освещение — 9, на воду — 13, однако, как сделал вывод исследователь, «результаты повышения не оправдывают ожиданий и далеко не пропорциональны увеличению ставок». Так, по информации А.А. Журавлева, решение Петрограда заменить прежний поясной трамвайный тариф, составлявший в зависимости от зоны от 5 до 15 коп., на единообразный в 10 коп. привело к фактическому повышению доходов трамвая лишь на 5 млн 47 тыс. руб., хотя при сохранении числа пассажиров на уровне 1915 г. повышение должно было выразиться в сумме 9 млн 37 тыс. руб.² В декабре 1916 г. Петроградская дума повысила плату за телефон: домашний — примерно на треть, коллективного пользования — чуть больше чем на 50%, общего пользования — вдвое³. Выход из обостряющегося положения Б.Б. Веселовский видел в финансовой помощи со стороны государства. Важным, по его мнению, было также объединение более мелких городов для совместного проведения кредитных операций⁴.

Однако государство предлагало муниципалитетам только «исключать ввиду чрезвычайных обстоятельств расходы, не являющиеся особо настоятельными». Так, городская дума Ишима сократила на 1,5 тыс. руб. расходы на благоустройство, Томская — отложила организацию статистического бюро, приглашение двух врачей и лесовода, сократила пособия учебным и просветительским учреждениям⁵. В Уфе решили не выдавать новых личных стипендий, в Бирске в 1,5 раза сократили пособие для городской библиотеки, отказались от пособия высшему начальному училищу⁶.

¹ Известия Петроградской городской думы. 1917. № 1. С. 104.

² Журавлев А. Финансы Петрограда до революции // Вестник городского самоуправления. 1917. 9 июля. Л. 2.

³ Городское дело. 1917. № 1. С. 36.

⁴ Веселовский Б. Финансы городов во второй год войны. С. 827–828.

⁵ Толочко А.П., Коновалов И.А., Меренкова Е.Ю., Чудаков О.В. Указ. соч. С. 160.

Городское самоуправление Уфимской губернии в годы Первой мировой войны. С. 31–32, 58.

Мысль, что необходимо вводить новые источники муниципальных доходов, была всеобщей. В начале 1917 г. городская дума Самары признала финансовое положение города безнадежным и решила ходатайствовать о займе в 4,5 млн руб. на покрытие дефицита нескольких лет. Московская городская дума для бездефицитного сведения сметы 1916 г. не включила в нее необходимые расходы более чем на 7 млн руб. «Смета получилась без дефицита, потому цифры напечатаны очень удобно, красиво и хорошо... Но мы знаем, что у нас не вошло в смету на 7 млн руб. расходов», — заявлял секретарь думы Н.И. Астров¹. Чтобы избежать дефицита по смете 1917 г. Мосгордума в начале года планировала сделать заем, однако в ходе «зондирования почвы» выяснилось, что «большинство банков прямо отказывается от предоставления городу такого кредита, другие соглашаются предоставить кредит, но при условии повышения обычного процента по городским займам на 1%². На Саратове к 1916 г. лежал накопленный за несколько лет дефицит в 40% от суммы сметы за этот год, превышение расходов над доходами по смете 1916 г. составило почти 10%³. Бузулук Самарской губернии получил за 9 месяцев 1915 г. доходов на 207 тыс. руб., а потратил на треть больше, кроме того, за городом значились расходы, которые следовало выполнить до 1 января 1916 г. на сумму 152 тыс. руб., в то время как в кассе осталось лишь 23 тыс. руб. На муниципальный бюджет негативно повлияли военные события, но город стал испытывать затруднения с выплатой займов еще до начала войны. Задолженность Бузулука на 1 октября 1915 г. превышала бюджет почти в 2 раза, при этом более 20% долгов образовались не по капитальным надобностям, а из-за удовлетворения текущих потребностей. Отмечалось длительное уклонение города от уплаты срочных взносов⁴. Г.Д. Журули отмечал, что дефициты в городах по большей части были кассовыми, а не бюджетными: «почти каждая копейка» в них «имеет покрытие в недоимках и разных дебиторах»⁵.

¹ Речь Н.И. Астрова // Труды Экономического совещания Всероссийского союза городов, 3–4 января 1916 г. — М. 1916. С. 12.

² Известия Петроградской городской думы. 1917. № 1–2. С. 105.

³ Воскресенский Ф. Смета 1916 года // Известия Саратовской городской думы. 1916. № 9 (октябрь — декабрь). С. 47–49.

⁴ РГИА. Ф. 1133. Оп. 1. Д. 52. Л. 1–3.

⁵ Журули Г.Д. Городские финансы и война // Труды IV Съезда городских общественных деятелей Кавказского края, 24–26 мая 1915 г. С. 83.

К началу революции российские города находились в сложном, но не критическом финансовом положении. Все более заметной становилась проблема несоответствия увеличившихся масштабов деятельности муниципалитетов узкой налоговой базе при отсутствии дешевого муниципального кредита.

Исследование показало, что города, в которых действовало Городовое положение 1892 г., как правило, имели более развитое хозяйство по сравнению с остальными городами. Собранные данные свидетельствуют, что в начале XX в. муниципальное хозяйство и финансовая система больших городов развивались гораздо более быстрыми темпами, чем мелких. Эта диспропорция во многом объяснялась несовершенством муниципально-финансового законодательства. Своими успехами в развитии муниципального хозяйства крупные города были обязаны не столько законам, сколько собственной предприимчивости и возможностям рынка. Такие муниципалитеты по факту становились крупными капиталистами, извлекая доходы и сводя бюджеты частно-правовым путем, чтобы тратить прибыль на общественно-правовые полномочия. Это несло в себе опасность резкого сокращения поступлений и банкротства в сложные времена, кроме того, эти фактически косвенные налоги ложились тяжелым бременем на малообеспеченные слои населения.

Ускоренная урбанизация, развитие гражданского общества, планы общественности и властей по демократизации института самоуправления и повышению значимости муниципального уровня власти вели в начале XX в. к неизбежной радикальной перестройке финансовой базы муниципалитетов. Отказ от опоры только на домовладельцев и торговцев, вовлечение широких масс в общественную жизнь должны были повлечь за собой введение прямого муниципального налогообложения всех горожан, независимо от наличия недвижимости или производства, и привести к ограничению возможности пополнять доходы за счет эксплуатации городских предприятий. Накануне революции экономисты и городские деятели подготовили целый ряд проектов трансформации муниципально-финансовой системы в этом ключе.

Крайне важным фактором являлся курс государства: готовность властей поощрять местные инициативы, прислушиваться к предложениям общественных деятелей, обеспечивать благоприятные условия развития городского хозяйства. Устранить неравномерность в финансировании разными муниципалитетами сфер образования, здравоохранения, культуры, призрения могли бы целевые пособия, субсидии от казны, однако государство эту возможность почти не использовало. В городское хозяйство требовались крупные капиталовложения, которые самодержавие не делало, ощущалась потребность в выработке четкой общегосударственной политики по развитию местного хозяйства и благоустройства, необходимость в более профессиональных кадрах управленцев, опоре на научную и инженерную мысль. Неготовность монархической власти к решению финансовых проблем муниципалитетов при наличии таких возможностей, неспособность ликвидировать множество искусственных препон на пути к интенсификации роста городского хозяйства являлись фактором, обусловившим усиление оппозиционности правительству в образованном городском обществе.

Первая мировая война, ставшая катализатором всех процессов в России, усилила достоинства и недостатки института городского самоуправления. Война показала неопытность и медлительность городских деятелей, недофинансированность и неразвитость финансовой базы городов, недостаточное развитие рынка кредитования, что существенно ограничивало возможности муниципалитетов. В то же время военная эпоха подтвердила жизнеспособность института, его возможность успешно и конструктивно действовать для решения проблем, связанных с войной, важную роль муниципалитетов в становлении в России гражданского общества. Война способствовала трансформации положения органов местного самоуправления: расширила городское хозяйство, заставила муниципалитеты взять на себя решение вопросов общегосударственного значения, что превращало их из малозначимых органов, заботящихся о «местных пользах и нуждах», в органы государственной власти. Соответственно возросшему функционалу росли и финансовые потребности городов. Города стремились обрести прочную и самостоятельную налоговую основу для обеспечения максимальной финансовой независимости от центральной власти, что связано, поми-

Глава II

мо прочего, с существовавшим в те годы антагонизмом «земского» и «бюрократического» начал.

В годы войны закреплялись новые отношения между государством и местными общинами, при которых значительную роль начинали играть субсидии из казны. Фактическое финансирование государством, в основном через Союз городов, связанных с войной потребностей, выполнявшихся городами, формировало опыт и механизмы сотрудничества с муниципалитетами, которые в дальнейшем, в мирное время, могли быть использованы и для решения других стоявших перед государством и обществом задач.

Глава 3

Политическая роль и трансформация института городского самоуправления в период существования Временного правительства

3.1. Февральская революция и проблемы адаптации института самоуправления в революционной реальности

Городские самоуправления встречали 1917 г. в условиях сильного напряжения в обществе и глубокого недовольства самодержавным режимом. Многим муниципальным гласным в случае падения монархии было что терять. В думы они попали благодаря цензам и ограничениям. Действуя в муниципалитете, гласные обрастали связями, знакомствами. В связи с работой в самоуправлении гласные, их родственники, близкие получали преференции, например в бизнесе. Гласные могли опасаться потери имущества, повышения налогов, утраты привилегий и даже потери свободы. Это заставляло лояльно относиться к старому режиму. Только сильная власть могла защитить от «бессмысленного и беспощадного» русского бунта. С другой стороны, самодержавная власть полностью дискредитировавшего себя императора также не устраивала многих «отцов города». Режим ограничивал их самостоятельность, ревниво охранял монополию на власть. В обществе ощущалась необходимость решительных перемен в организации управления, потребность в модернизации и демократизации политического устройства, но самодержавие не проявляло готовности к компромиссу.

К 1917 г. политизация в думах достигла пика. Как вспоминал член Самарской гордумы К.Н. Неклютин, среди консервативного большинства думы господствовало недоверие к прежним властям: «...ходили различные слухи о предательстве высших чинов, попытках заключения сепаратного мира с Германией, в которых якобы принимала участие императрица... Циркулировали грязные слухи о влиянии Распутина на правительство»¹. Перспектива прихода к власти либерально-буржуазного правительства

¹ Неклютин К.Н. Указ. соч. С. 83–84.

вполне устроила многих, а консервативные деятели ощущали себя в изоляции и считали противодействие бесполезным. Этим можно объяснить поведение большинства гласных в условиях начавшейся революции.

Публицист Д. Гремяченский, анализирувавший хронику революционных событий в муниципалитетах России, и другие современники отмечали «единодушие и единообразие форм, в которых протекало начало революции... отсутствие жертв и полное сохранение порядка, торжественную, объединяющую всех радость»¹. Однако современные историки на материалах ряда городов показали, что не все было однозначно. Часть ученых заявляет, что в дни свержения монархии думы играли роль организационного центра народных выступлений, однако некоторые историки отмечают, что зачастую это происходило вопреки воле думцев и без их активного участия². Разница в выводах исследователей, опирающихся на локальный материал, объясняется тем, что в каждом городе имелись свои особенности, муниципалитеты по-разному реагировали на революционные события, тем более что составы многих дум не являлись однородными.

Особую роль в условиях надвигавшейся революции должны были играть столичные города. Петроградская гордума оказалась в эпицентре революционного взрыва, но ведущими были стихийные силы и претенденты на верховную власть. В Москве значимость позиции муниципалитета по отношению к происходившему была выше. Сказывалась удаленность от центральных учреждений, между тем для успеха восстания очень важно было, подхватит ли Москва, а за ней и вся Россия революционную инициативу столицы. Особую важность позиции городского самоуправления Москвы, где господствовали «прогрессивные» деятели, отмечал известный московский кадет С.В. Бахрушин: «Каждое выступление

¹ Известия Московской городской думы. Отдел общий. 1917. № 3–4. С. 103.

Шилкин А.М. Городские думы на Южном Урале в 1917–1918 гг.: дисс. ... канд. ист. наук. — Челябинск, 2000. С. 69–72; *Филатова Ж.В.* Трансформация органов местного управления и самоуправления в Ставропольской губернии и Терской области: март 1917 — март 1918 г.: дисс. ... канд. ист. наук. — Ставрополь, 2009. С. 83–84, 86; *Тресвятский Л.А.* Участие общественности в процессе демократизации местного самоуправления Восточной Сибири в начале XX в.: дисс. ... канд. ист. наук. — Иркутск, 1999. С. 169; *Устина Л.Н.* Городские думы в 1917 году (на материалах Самарской, Саратовской и Симбирской губерний). С. 42–43; *Бадретдинов Т.З.* Городское самоуправление Казанской губернии в начале XX века. С. 103, 196; *Тропов И.А.* Эволюция местных органов государственной власти в России: 1917–1929 гг.: дисс. ... д-ра ист. наук. — СПб., 2012. С. 193–194; *Румянцев Д.Е.* Демократизация органов городского самоуправления в Поволжье в 1917 г. С. 33–35; *Писарев А.Е.* Московское городское общественное самоуправление (городская дума) в марте — ноябре 1917 г. С. 108; *Писарькова Л.Ф.* Московская городская дума, 1863–1917. С. 255–256.

Московской думы, как раскат грома, проносилось по стране, встречая отзвук в самых захолустных углах ее; по ней строились, ее словами говорили, ее мыслями думали все прочие города России»¹. Нельзя забывать, что к 1917 г. дума Москвы контролировалась оппозиционной партией кадетов. В Москве базировался и оппозиционно настроенный ВСГ.

В Петрограде господствовавшие в самоуправлении «стародумцы», опасаясь народного движения, 13 февраля 1917 г. выпустили резолюцию, в которой говорилось, что всякое уличное выступление в сложившихся условиях совершенно недопустимо. Тем не менее 24 февраля у городской думы собрались демонстранты, требовавшие, чтобы городской голова рассказал им о ситуации с продовольствием. Протестующих разогнали полиция и казаки. Очередное заседание думы 25 февраля, по донесению охранного отделения, «приняло совершенно революционный характер» и закончилось принятием резолюции с требованием демократических свобод².

28 февраля в разгар революции на думское собрание из стародумской партии явилось лишь несколько человек, а городской голова Лелянов объявил себя больным. Оставшееся меньшинство гласных (явилось 40 гласных и 7 членов управы) объявило заседание правомочным. По предложению гласного С.В. Иванова дума решила «признать власть Временного правительства... и немедленно принять все меры к восстановлению нормальной городской жизни»³. Вместо Лелянова временно городским головой тут же был выбран октябрист Ю.Н. Глебов, из состава управы отчислили двух членов, назначенных МВД⁴. 1 марта Петроградская дума единогласно решила все последующие заседания признать чрезвычайными и действительными при любом числе гласных⁵. 3 марта председатель думы кадет Л.А. Базунов произнес речь, закончив ее словами: «Да здравствует новая свободная Россия!»

По воспоминаниям экономиста, гласного Петроградской гордумы М.В. Бернацкого, ставшего министром финансов последнего Временного

¹ ЦГАМ. Ф. 2263. Оп. 1. Д. 2. Л. 1.

Кручковская В.М. Центральная городская дума Петрограда в 1917 г. С. 17–19; *Кручковская В.М.* Петроградская городская дума в 1917 г. // *Петербургская городская дума, 1846–1918.* — СПб.: Лики России, 2005. С. 315.

Известия Петроградской городской думы. 1917 № 3–4. С. 211.

Русские ведомости. 1917. 2 марта.

⁵ Известия Петроградской городской думы. 1917. № 3–4. С. 138.

правительства, заседания гордумы в первые дни революции производили «чрезвычайно жалкое впечатление: ...надлежащего количества гласных не было, царили растерянность и взаимное недоверие». «Кое-как работа начала налаживаться только после акта отречения императора, когда, таким образом, факт падения старого режима был официально засвидетельствован и значительное количество “воздерживавшихся” старых гласных сочло возможным явиться и засвидетельствовать свою “приверженность” революции», — писал Бернацкий¹. Как считает подробно изучавшая эти события историк В.М. Кручковская, в дни революции петроградские гласные были охвачены смятением и стремлением по возможности успеть за событиями². Цензовый состав думы и ее предыдущая деятельность не соответствовали лозунгам и духу народного движения. В ходе революции городская дума Петрограда не смогла занять активную позицию и укрепить положение еще и потому, что в ее составе преобладали консервативные деятели. Их отсутствие в разгар революции, с одной стороны, развязывало руки «обновленцам», с другой — лишало оставшийся думский состав легитимности в принимаемых решениях.

В Московском городском самоуправлении в феврале 1917 г. сложилось кризисное положение, так как правительство в конце 1916 г., придравшись к процедурным нарушениям, отменило выборы, на которых сокрушительную победу одержали кадеты. Чтобы не допустить их усиления, МВД объявило, что утвержденная им же инструкция о проведении выборов нарушает закон, а поэтому их итоги должны быть отменены. Старый, также преимущественно кадетский состав, не желая открыто конфликтовать с МВД, был деморализован. Революция оказалась весьма кстати.

О событиях в Петрограде московским общественным деятелям стало известно днем 27 февраля из сообщения П.П. Рябушинского. Вечером состоялось чрезвычайное заседание городской думы. На нем присутствовали гласные старого и нового составов, представители земского и городского союзов, организаций промышленников, кооперативов, рабочих больничных касс. Чтобы «направлять движение в известное русло, не давая возможности развитию анархии, паники и всевозможных эксцессов», сове-

Воспоминания М.В. Бернацкого о событиях 1917 г. Публикация Б.В. Ананьича // Английская набережная, 4. Ежегодник Санкт-Петербургского общества историков и архивистов. — СПб.: Лики России, 2000. С. 376.

² Кручковская В.М. Центральная городская дума Петрограда в 1917 г. С. 21.

шание избрало организационное бюро, которому было поручено определить состав учредительного заседания Комитета общественных организаций. И Комитет, который возглавил думский гласный Н.М. Кишкин, и организованный в то же время Совет рабочих депутатов поместились в здании гордумы. 28 февраля гласные приветствовали Госдуму и выразили «твердую уверенность, что народные представители в единении с доблестной армией и народом устранят от власти тех, кто защищает старый порядок, творит постыдное дело измены...»¹ 1 марта на сторону Комитета перешли войска Московского гарнизона, тогда же городской голова правый кадет М.В. Челноков получил телеграфное сообщение от М.В. Родзянко с указанием подчиниться Временному комитету Государственной думы. После этого Челноков уговорил командующего Московским военным округом генерала И.И. Мрозовского отказаться от сопротивления. После получения известий о событиях в Петрограде при бездействии старой власти образованному при Мосгордуме комитету удалось возглавить революционное движение. Когда ситуация с центральной властью прояснилась, дума сразу поддержала новое буржуазное правительство.

В образованном при активном участии самоуправления и еще 22 организаций Комитете представители цензовиков насчитывали лишь чуть более 20% от общего числа членов, преобладали сторонники более левых сил. Городской голова Челноков не вошел даже в исполком Комитета. В ночь на 2 марта он был назначен комиссаром города Москвы, однако оказался слишком «правым» и после сильного давления, в том числе самих кадетов, 6 марта сложил полномочия комиссара. На следующий день был приведен к присяге состав думы, избранный, но не утвержденный в декабре 1916 г. Дума приветствовала «наступление свободы и нового порядка»².

Провинции сведения о революции достигали с опозданием, к тому же телеграммы из центра, пока исход восстания не определился, задерживались местными властями. В первые дни информация о революции была непроверенной, распространялась в виде слухов и газетных публикаций. С получением первых известий из столицы народ, нуждавшийся в руководстве, «потянулся к тем учреждениям, которые были в наличии, существовали на деле и хоть в какой-то степени зарекомендовали себя в поли-

¹ Известия Московской городской думы. Отдел общий. 1917. № 3—4. С. 33—34.

² Русские ведомости. 1917. 8 марта.

тической жизни»¹. Как правило, это были именно городские думы, тем более что и председатель Государственной думы М.В. Родзянко, и премьер-министр Г.Е. Львов свои телеграммы в провинцию адресовали городским головам, что на местах рассматривалось как свидетельство поддержки. Думы губернских городов, оставшиеся в дни революции, наряду с земствами, единственными легитимными органами управления в губерниях, получив с опозданием известия о событиях в столице, должны были оперативно решить, признавать или нет революционную власть, победившую в Петрограде и Москве. От этого решения зависело направление дальнейших действий на местах.

Как правило, вначале весть о революции обсуждалась в узком кругу руководства губернии в присутствии городского головы и председателя земской управы, которые, посоветовавшись с представителями общественности и дождавшись момента, когда ситуация в столицах прояснялась, принимали принципиальное решение признать переворот. После обнародования телеграмм из Петрограда созывались расширенные заседания городских дум с участием общественности, на которых заявлялось о поддержке революции, разоружении полиции, отстранении наиболее одиозных фигур, создании общественных комитетов. Эти комитеты, где представители цензовых дум оказывались в меньшинстве, при всеобщей поддержке получали власть. Центр общественной жизни перетекал в комитеты, политическая роль и значение цензовых дум снижались.

Так, в Туле по ряду причин дума не играла первостепенной роли в дни февральских событий. Первой информацией о революции в Петрограде для тульской общественности и властей стали телеграмма А.А. Бубликова и короткие корреспонденции 2 марта в газете «Тульская молва». Совещания групп граждан шли с 1 марта, старая администрация была отстранена от власти в ночь со 2 на 3 марта. 3 марта помещение Тульской гордумы стало местом сбора не только гласных, но и представителей рабочих, кооперативов, солдат гарнизона. Значительная часть муниципального руководства болела — городской голова А.А. Смирнов, и.о. члена управы С.Ф. Занфтлебен, член управы А.И. Чернышев, а замещающий место городского головы А.Н. Хатунцев находился в командировке². Собранием городской общественности руководил не входивший в со-

¹ Герасименко Г.А. Народ и власть (1917 год). С. 31, 34.

² Тульская молва. 1917. 25 февраля, 1 марта.

став думы земский деятель С.Р. Дзюбин¹. Было решено передать власть в городе Временному исполнительному комитету, куда вошли делегаты нас-
спех образованных демократических общественных организаций, армии и
1 представитель муниципалитета. Первое заседание Тульской гордумы по-
сле начала революции прошло лишь 7 марта, когда ведущее значение в го-
роде и губернии уже приобрел исполком. От имени думы было выпущено
приветствие «рабочим, армии и всем гражданам», отправлены телеграм-
мы Родзянко, Г.Е. Львову и избранному комиссаром Тулы С.Р. Дзюбину.
Претендовать на ведущие позиции среди властных органов Тулы муни-
ципалитет уже не мог, а потому вынужден был искать поддержку, стараясь
усилить контакты с губисполкомом, но, кроме представителя муниципалитета В.И. Черносвитова и городского головы А.А. Смирнова как делега-
та ВСГ, в состав исполкома никого из думы не пустили².

В Новгороде муниципалитету, занявшему выжидательную позицию, пришлось решать вопрос о признании революции, реагируя на начавшие-
ся в городе эксцессы. О событиях в столице стало известно 1 марта по по-
лучении «Известий союза журналистов», после чего начальник гарнизона
объявил о поддержке Временного комитета Госдумы, однако органы зем-
ского и городского самоуправления выжидали до получения телеграммы
от Родзянко. После ее получения на частном совещании городских глас-
ных на 2 марта было назначено экстренное заседание гордумы. К вече-
ру 1 марта в городе толпа сожгла полицейские участки и похитила ору-
жие. В заседании думы 2 марта участвовали начальник гарнизона, комен-
дант, председатель кассы мелкого кредита, впоследствии ставший предсе-
дателем Комитета общественных организаций и губернским комиссаром.
Был образован Комитет общественной безопасности из 12 человек, куда
вошли и 3 избранника гордумы³. В Вологде временный губернский коми-
тет из представителей городского самоуправления, земств, партий и об-
щественных организаций был сформирован 2 марта на многочисленном со-
брании, созванном городским самоуправлением. То же самое произошло
в Красноярске — 3 марта в здании городского театра в организованном

¹ Шепелева Т.В. 1917 год в Тульской губернии // 1917 год в Московской области. — М.: Московский рабочий, 1937. С. 59.

Михайлов В. Демократическая Дума в Туле. 1917–1918 гг. // Революционное былое: орган Тульского истпарт. 1924. № 3. С. 73.

Н.М. Великий Новгород в дни революции // Известия Петроградской городской думы. 1917. № 3–4. С. 86.

думой собрания был образован Комитет общественной безопасности. В Саратове исполком из 15 человек образовался на объединенном собрании городской думы, земства, представителей войск, рабочих и общественных организаций 3 марта¹.

В Вятке переход власти состоялся путем выработки без апелляции к массам согласованной единой позиции представителей старой и новой революционной власти при участии муниципалитета. Известия о революции были получены в городе 1 марта, однако телеграммы были засекречены до особого совещания общественных деятелей на квартирах губернатора. Только 3 марта на совещании было признано необходимым напечатать объявления. Днем 3 марта состоялось частное совещание общественных представителей «наиболее революционного настроения», которые предложили гордуме провести совместное заседание². Вечером оно состоялось. Было принято решение признать новое правительство, посланы телеграммы Родзянко, Львову и ряду других деятелей³. Новую власть признал и полицмейстер А.В. Румянцев, поэтому дума единогласно решила не создавать новый орган по охране нового строя, а воспользоваться услугами старой царской полиции. Чтобы показать народу, что это все же новый орган, было постановлено снабдить чинов полиции белыми повязками на рукавах. Спустя несколько дней под давлением общественности полиция все же была распущена. Тогда же принято решение создать Комитет общественной безопасности с функциями обеспечения города продовольствием и поддержания общественного порядка. В состав комитета, состоявшего первоначально из 18 человек, вошли 3 представителя городской думы. После отстранения от должности губернатора Н.А. Руднева городская дума выразила ему благодарность⁴. В отчете о деятельности комиссар, председатель губернского земства Паньков отмечал как важнейшее достижение властей в дни переворота сохранение спокойствия среди населения, что позволило «почти безболезненно пережить первые, наиболее тревожные дни переворота»⁵.

¹ Известия Петроградской городской думы. 1917. № 3–4. С. 111.

² Установление и упрочение Советской власти в Вятской губернии. Сб. документов. — Киров, 1957. С. 90.

ГАКО. Ф. 628. Оп. 6. Д. 1026. Л. 49–50.

⁴ Вятская речь. 1917. 5, 7, 9 марта.

ГА РФ. Ф. 1788. Оп. 2. Д. 91. Л. 35–36 об.

Особенностью установления новой власти в губернских городах стало то, что активно действовать думы начали фактически только после того, как ситуация прояснилась, под давлением со стороны общественности, стремясь в минимальной степени изменить систему и аппарат местного управления. Поддержка революционных выступлений со стороны местных властей уездных городов для центра была уже не так важна. Сведения о революции достигали уездов, как правило, с опозданием, противопоставлять себя губернским властям и центру в уездах не собирались, поэтому зачастую признание новой власти со стороны гласных носило формальный характер. Многое зависело от активности общественных сил на местах.

Имеющиеся данные подтверждают, что мирный характер смены власти на местах во многом был заслугой городских самоуправлений и муниципальных деятелей, особенно в столицах и губернских городах. Думы зачастую играли роль организационных форм, вокруг которых происходило сплочение общественно-активных сил в дни революции, на базе которых формировались исполнительные комитеты. В то же время муниципалитеты, как правило, не проявляли инициатив революционного характера, пока победа революции в центре не становилась явной, а потому следовали за событиями, а не руководили ими. В дни революции муниципалитеты в целом показали себя соответствующими значению, которое до революции вкладывалось в них демократической общественностью, как пробивавшегося из-под архаичного режима зародыша демократической власти. В отличие от представителей администрации, губернаторов, полицейских, органы городского самоуправления в целом не были включены революционными массами в число контрреволюционеров. Участие дум в февральских событиях, политические речи, воззвания, деятельность по укреплению основ новой власти свидетельствуют, что самоуправления в те дни далеко вышли за пределы традиционных хозяйственных полномочий и достигли наивысшей степени политизации с момента их создания. В то же время представляется, что элемент сознательности и «жертвенности» действий дум некоторые историки преувеличивают, скорее их поведение было ситуативным. Действия цензовых гласных провинциальных городов в первые дни революции показали, что зачастую они не совсем правильно оценивали обстановку, недостаточно соответствовали революционным ожиданиям, о чем свидетельствуют их нерешительность, закулисные переговоры со старыми властями, в ряде случаев — попытки сохранить полицию.

В дни революции ситуация поменялась столь радикально, что цензовые земства и городские думы не смогли закрепить ведущую роль органов власти на местах. Составы муниципалитетов, казавшиеся при самодержавии слишком «левыми», после начала революции стали слишком «правыми», слишком многое их связывало со «старым строем». Контроль над ситуацией оказался в руках сформированных на более широкой, бесцензовой основе исполнительных комитетов, в которых деятели земств и муниципалитетов участвовали, но не доминировали. Потенциально комитеты могли бы сконцентрировать всю власть на местах. На ведущее место среди персон, претендовавших на местную власть, потеснив думских гласных и членов управы, вышел «третий элемент» — муниципальные и земские служащие.

Переворот, разрушивший строй, при котором были достигнуты серьезные успехи и обнажились проблемы городских самоуправлений России, создал предпосылки для радикальной трансформации муниципальных органов. К власти пришло сформированное Временным комитетом Госдумы Временное правительство, состоявшее из деятелей либеральных взглядов. Власть провозгласила курс на демократизацию и всестороннее развитие самоуправления как основы нового строя. Предпринятые в последующие месяцы меры оформили демократический «февральский» режим.

В основу деятельности новых учреждений была положена «идея предоставления местным органам значительной части исполнительной власти на местах с оставлением за органами центральной власти лишь надзора за законностью», отмечал Д.Д. Протопопов, ставший после начала революции заместителем заведующего Главного управления по делам местного хозяйства¹. Одной из первых телеграмм председатель Временного правительства князь Г.Е. Львов передал административную власть на местах от губернаторов председателям губернских земских управ, т. е. лицам, возглавлявшим цензовые земские самоуправления, назначив их комиссарами Временного правительства. По мысли Г.Е. Львова, комиссары — единственные представители центральной власти на местах — должны были быть посредниками между центром и самоуправляющимися органами².

¹ Вестник Временного правительства. 1917. 8 июня.

² Милюков П.Н. История второй русской революции. — М., 2001. С. 61–62.

Чтобы не допустить распада страны и обеспечить управляемость регионами из центра, требовались единообразие системы управления и надежная опора на местах. Общественные исполнительные комитеты, в каждой губернии сформированные стихийно, на свой лад, аморфные, с неопределенной, иногда весьма радикальной политической позицией и стремящиеся к полной самостоятельности в действиях, не соответствовали этому принципу. Г.Е. Львов признавал большое значение местных общественных комитетов как «зародышей местного демократического самоуправления, подготавливающего население к будущей реформе»¹. Но роль той общей формы, в которую должны были вылиться органы самоуправления в городах, по замыслу центра, были призваны сыграть городские думы. Глава правительства наделял думы и земства особым доверием, надеялся сделать местные самоуправления опорой центральной власти. Это не удивительно: Г.Е. Львов до революции был известным земским деятелем, в 1913 г. баллотировался на пост московского городского головы, был поддержан гласными, но не утвержден МВД. «Зачем требовать непременно казенного единообразия? Везде мудрость народная творит наиболее жизненные формы... Недоразумения, споры о компетенции, анархические эксцессы — все это уляжется, утопчется, и новые местные органы приучат население жить по-своему в широких рамках самоуправления, вырабатываемых в Петрограде», — передает биограф Львова Т.И. Полнер взгляды нового главы Временного правительства².

Политические позиции цензовых муниципалитетов после Февральской революции ослабли, что объясняется неприятием левой демократической общественностью цензовой ограниченности их состава и включенности в дореволюционную политическую систему. Гласные не без оснований опасались роспуска дум и передачи муниципальных полномочий общественным исполнительным комитетам. В каждом городе складывалась своя практика отношений, но повсеместным было недоверие и стремление революционных организаций добиться скорейшего реформирования органов местного самоуправления на демократических началах. Представители интеллигенции, социалистически настроенный «третий элемент» стремились форсированно реализовать на практике теоретические постулаты, которые они отстаивали накануне революции. С начала

Русские ведомости. 1917 19 марта.

² Полнер Т.И. Указ. соч. С. 246.

марта вплоть до середины апреля 1917 г. в МВД с мест поступало множество запросов о судьбе цензовых городских дум как от самих муниципалитетов, так и от Советов и исполнительных комитетов, кое-где преобразования осуществлялись самочинно, широко осуществлялось пополнение городских дум за счет представителей «нецензовых» групп населения.

Первым этапом трансформации муниципального управления стала демократизация его органов: процесс пополнения состава гласных представителями общественных организаций стихийно, революционным путем, без законодательного оформления. Телеграмма Г.Е. Львова с разрешением временно пополнить гордумы представителями демократических слоев «в числе, равном числу гласных думы, управы — соответственно действительной надобности», не имела обязательного характера¹. В остальном, как отмечалось в «Известиях Петроградской гордумы», «центральная власть в лице князя Львова — безмолвствует»².

Инициаторами обновления составов городских дум, как правило, были местные исполнительные комитеты общественных организаций (исполкомы), иногда их к этому подталкивали местные Советы рабочих и солдатских депутатов, эмиссары из центра. В Новгороде по предложению приезжавшего в город члена Госдумы Л.А. Велихова дума постановила до издания нового Городового положения вдвое увеличить свой состав путем выбора 41 гласного всеобщим прямым и тайным голосованием без различия пола, национальности и веры. На выборы явились более 1000 избирателей, однако подавляющая часть женщин участия не приняла. Были избраны две женщины, несколько рабочих, ремесленников, городских служащих и рабочих³. В Вятке в середине марта проездом побывал представитель Петроградского областного комитета, он предложил немедленно избрать в городскую думу представителей от населения, за исключением цензовиков, на основе всеобщего избирательного права и возрастного ценза в 18 лет. Эта идея была встречена гласными без энтузиазма: они считали, что спешить с выборами нет необходимости. Единогласно было принято решение ввести в состав Вятской городской думы по одному представителю «от каждой общественной и культурной организации», а от Вятского

ГАКО. Ф. 1345. Оп. 2. Д. 3. Л. 6.

Известия Петроградской городской думы. 1917 № 5–6. С. 136.

Н.М. Великий Новгород в дни революции. С. 87.

совета рабочих и солдатских депутатов — 6 делегатов¹. Одновременно было решено разослать домовладельцам анкету по переписи нецензового населения. Планировалось пополнить состав думы 27 представителями нецензового элемента, избранными горожанами от 25 лет на основании всеобщего избирательного права². В Казани комитет безопасности постановил пополнить число гласных 20 представителями демократических слоев путем довыборов³. Инициатором пополнения состава дум демократическим элементом в Tobольской губернии стал губернский комиссар В.Н. Пигнатти, направивший 25 марта гордумам соответствующий циркуляр, однако спустя всего неделю отменивший его в связи с информацией о подготовке закона о выборах в гордумы⁴.

Думы, как правило, пополнялись представителями исполкомов, других общественных организаций. Так, в Котельниче Вятской губернии на совещании гласных городской думы 25 марта было принято решение не поддерживать идею полных перевыборов, ограничившись пополнением состава гласных. В состав думы вошли 14 представителей исполнительного комитета, директор городского общественного банка и два его заместителя, двое городских служащих⁵. В Серпухове Московской губернии цензовый состав городской думы был пополнен равным числом — 28 представителями общественных групп и организаций: 3 представителя от солдат, 1 — от офицеров, по 2 — от городских и торгово-промышленных служащих, земство было представлено 3 делегатами, кооператоры и комитет общественных организаций — 1, рабочие имели 10 делегатов, а крестьяне — 5⁶. Тюменская дума Tobольской губернии, отложившая сначала решение о пополнении состава, 12 мая все же ввела дополнительно к 30 цензовым гласным 30 человек из городского продовольственного комитета, избранных всеобщим голосованием⁷.

В Феодосии исполком общественных организаций принял решение включить в думу весь состав комитета из 100 представителей всех групп

Вятская речь. 1917. 24 марта.

Там же. 13 апреля.

Известия Петроградской городской думы. 1917. № 3—4. С. 95.

Ноздрин Г.А. Указ. соч. С. 113.

ГАКО. Ф. 1074. Оп. 1. Д. 1. Л. 40 об., 43 об., 45.

⁶ ЦГАМ. Ф. 549. Оп. 5. Д. 2. Л. 127—128.

⁷ Ноздрин Г.А. Указ. соч. С. 113—114.

населения, а в Киеве в городскую думу по ее постановлению были включены четыре представителя от украинцев. Отмечалось, что уже в апреле из-за абсентеизма старых гласных фактическое управление городом перешло в руки социалистического блока¹. Астраханскую городскую думу пополнили представители партий: так, 12 мая 1917 г. с правом решающего голоса в состав гордумы были включены 4 представителя народных социалистов². В городе Киржач Владимирской губернии было создано городское соединенное собрание из 67 членов, куда вошли 20 цензовых гласных, причем собрание и образованный из него исполком выполняли все распорядительные функции управы, за исключением финансов, которыми по-прежнему ведала цензовая управа³. В Орехове Таврической губернии общественный комитет создал для работы с городской думой отдельный исполком из 35 членов⁴.

Иногда исполкомы в ожидании быстрого принятия закона о выборах в городские думы решали отказаться от пополнения дум, мотивами чего могли быть как устраивавший исполком состав гласных (как в Москве), так и желание оттеснить думы от муниципального хозяйства (как в Туле).

Уже 6 марта в своей телеграмме Г.Е. Львов предложил московскому городскому голове М.В. Челнокову принять меры к созыву избранного в ноябре 1916 г. цензового, почти полностью кадетского состава думы⁵. Но, несмотря на это, вопрос о сохранении цензовой думы обсуждался в Московском исполкоме общественных организаций весь март 1917 г. Идею роспуска думы и немедленных выборов на основе всеобщего избирательного права поддержал Совет рабочих депутатов. От трех гласных поступило предложение увеличить состав думы за счет избранных кандидатами в гласные⁶. На частном совещании гласных 10 апреля было признано желательным пополнить состав думы представителями районных общественных комитетов (районных дум)⁷

¹ Известия Петроградской городской думы. 1917. № 3–4. С. 94–95; Вестник городского самоуправления. 1917. 24 июня. № 3. Л. 4.

² Известия Астраханского городского общественного управления. 1917. № 6. Июнь. С. X–XI. РГИА. Ф. 1288. Оп. 5. 1917 год. Д. 29. Л. 6–7.

Там же. Л. 1.

⁵ ГА РФ. Ф. 1789. Оп. 2. Д. 8. Л. 34.

⁶ ЦГАМ. Ф. 179. Оп. 21. Д. 3884. Л. 35.

⁷ Там же. Л. 46–47.

Лидер кадетской фракции в Московской городской думе Н.И. Астров предпринимал энергичные усилия, ведя переговоры с представителями Комитета общественных организаций и городскими работниками. Отмечая, что перед городом стоит множество неотложных задач, теневой лидер кадетов настаивал на немедленном начале работы думы¹. На заседании нового состава муниципалитета 28 марта 1917 г. 100 головами «за» при 14 «против» он был избран городским головой². Победа не была впечатляющей. Как отмечал в своем дневнике бывший думский гласный Н.П. Вишняков, в заседании не присутствовало 46 гласных-кадетов, что нельзя объяснить случайными причинами. Н.П. Вишняков делает вывод о наличии сильной оппозиции избранию Астрова в самой кадетской партии³.

В конечном итоге победила точка зрения, которую поддерживали усиливавшие влияние эсеры, что Комитет общественных организаций Москвы по составу и прямым обязанностям не может заниматься повседневными хозяйственными вопросами. Было решено не тратить непроизводительно время и силы и дожидаться нового избирательного закона⁴. Как отмечали эсеры, цензовой думе все равно «придется прислушаться к настроениям широких слоев населения и к предначертаниям Комитета»⁵. Московский губернский исполком 7 апреля признал недопустимым пополнение или изменение дум революционным путем⁶.

Своеобразной альтернативой демократизации Московской гордумы стало создание районных дум, начавшееся стихийно, «революционным путем» в марте 1917 г., из представителей различных местных организаций⁷. Ведущую роль в районных думах захватили эсеры и меньшевики. Полностью развернуть деятельность думам в районах не удалось. Несмотря на их протесты, 5 мая 1917 г. Комитет общественных организаций Москвы отменил принятое им же 27 апреля Временное положение об организации районных дум, лишив их четких полномочий и источников финанси-

Русские ведомости. 1917. 15 марта.

² ЦГАМ. Ф. 179. Оп. 21. Д. 3884. Л. 40–41 об.

ЦГАМ. Ф. 1334. Оп. 1. Д. 20. Л. 274 об.

⁴ Русские ведомости. 1917. 24, 25 марта.

⁵ Труд. Газета партии с.р. 1917. 19 марта.

Московские губернские ведомости. 1917. 22 апреля.

⁷ Русские ведомости. 1917. 27 апреля.

вания¹ Без средств к существованию творческие планы районов в основном оставались на бумаге, районные думы являлись скорее политическими, агитационно-пропагандистскими учреждениями, которые весной-летом 1917 г. контролировали эсеры, а осенью — большевики.

В Туле городскую думу после начала революции попытались отстранить от управления хозяйством. После первого с начала революции заседания, на котором дума приветствовала новый режим, был поднят вопрос о ее дальнейшем существовании в прежнем составе. В губисполкоме была организована комиссия по благоустройству города, дублировавшая функции муниципальной комиссии общественных польз и нужд. Неясным оставался вопрос о взаимоотношениях между муниципалитетом и исполкомом. Городской голова А.А. Смирнов выступал за объединение муниципальных комиссий с соответствующими комиссиями исполкома. На частном совещании 14 марта 1917 г. думские гласные решили действовать осторожно. Очевидно, во избежание трений с губисполкомом, было решено отложить очередное заседание думы, постоянное деловое общение городской управы с исполкомом и его комиссиями было признано желательным для достижения «объединения в общественной работе, на пользу городу», поэтому думцы просили исполком приглашать председателей соответствующих думских комиссий на совещания по всем вопросам, касающимся муниципалитета. Городские гласные выразили мнение, что в революционных условиях работа муниципалитета должна быть интенсивной, поэтому число должностных лиц городской управы было увеличено на 2 человека².

Комиссия по городскому благоустройству губисполкома, дублировавшая многие чисто муниципальные функции, начала действовать независимо от муниципалитета Тулы, в конце марта в ее заседаниях стали участвовать и представители городской управы, причем если на первом заседании комиссия обращалась к городской управе как к равному органу, применяя в решениях такие формулировки, как «довести до сведения», «просить», то в заседаниях конца марта по отношению к муниципалитету комиссия стала использовать глагол повелительного наклонения «поручить». В начале апреля 1917 г., когда стало понятно, что досрочного роспуска думы не последует, а в состав комиссии вошли управские деятели, в указаниях этого

¹ Русские ведомости. 1917. 11, 13 мая.

ГАТО. Ф. 174. Оп. 2. Д. 3645. Л. 55–56.

органа губисполкома управе вновь стала употребляться более нейтральная лексика, хотя прежняя контрольная и надзорная роль комиссии по вопросам текущего управления городским хозяйством фактически сохранялась. В мае 1917 г. комиссия исполкома делегировала в думские комиссии и на заседания думы представителей с совещательным голосом¹.

Не желая прекращать работу и для получения авторитетной поддержки от руководящего губернией органа, на заседании думы 23 марта тульские гласные единогласно предложили губисполкому делегировать в состав думы «новых представителей от свободных граждан» «порядком, какой комитет найдет наиболее отвечающим интересам дела», а в состав управы избрать двух человек². Но исполком отказался легитимировать своим участием деятельность цензового состава думы и отказался посылать туда делегатов. Демократизации Тульской гордумы не произошло, центром властных решений стал губисполком, в котором к июлю 1917 г. из 74 членов лишь 2 делегата представляли гордуму и 1 — Союз городов, в президиум и совет исполкома никто из «отцов города» не входил³. Ничтожной была роль старого состава Тульской думы в политической жизни города. Как вспоминал гласный В. Михайлов: «В дальнейшем... цензовая дума не принимала в политических событиях никакого участия...»⁴

В ряде случаев новые органы власти разгоняли цензовые муниципалитеты, после чего проводились выборы на основе всеобщего голосования или выбирался временный состав управляющих муниципальным хозяйством. Так, в Ростове-на-Дону исполком решил распустить думу, «непригодную в условиях настоящего момента». Из состава гласных было оставлено 5 человек, назначались 12 комиссаров, от должности устранился городской голова, члены управы должны были продолжить работу. Муниципалитет был разогнан, несмотря на упорное сопротивление и обращение к Временному правительству. Исполком Совета рабочих и солдатских депутатов в Луганске решил удалить весь состав думы и управы и назначил выборных членов; смешенное городское самоуправление обратилось с жалобой к Временному правительству⁵. В Томской губернии

¹ Там же. Оп. 1. Д. 40643. Л. 1–10; Известия Тульского губисполкома. 1917. 24 мая.

² ГАТО. Ф. 174. Оп. 2. Д. 3645. Л. 60–60 об.

Тульская молва. 1917. 12 июля.

⁴ Михайлов В. Демократическая Дума в Туле. 1917–1918 гг. С. 74.

⁵ Известия Петроградской городской думы. 1917. № 3–4. С. 94; № 5–6. С. 136–137.

по инициативе местного КОБа весной 1917 г. вместо городских дум были избраны на основе всеобщего избирательного права городские народные собрания, в крупных городах губернии — Томске, Новониколаевске, Барнауле — побеждали социалисты, в мелких они терпели поражение. В мае 1917 г. городские управы передали все дела до выборов новых дум исполкомам городских народных собраний¹.

Парадоксальная ситуация сложилась в Витебске, где возникли сразу две городские думы. Местные Совет и общественный комитет упразднили старую цензовую думу, а вместо нее сформировали временную из представителей рабочих организаций, солдат и общественного комитета. Упраздненная дума обратилась с жалобой в МВД, которое ответило, что старая дума может передать полномочия только составу думы, избранному на основании нового положения. Руководствуясь этим, старая дума решила не прекращать работы, временная дума не согласилась с разъяснениями МВД и постановила не расходиться. Отмечалось, что 2 думы заседали по очереди в одном думском зале и выносили исключаящие друг друга постановления².

Перемены не обошли стороной и столицу. Руководящий состав Петроградской городской думы подвергся радикальному обновлению. Новым временным головой стал избранный думой Ю.Н. Глебов, которого на этом посту 2 марта утвердил Временный комитет Государственной думы, 3 марта было оглашено письмо П.И. Лелянова о сложении полномочий городского головы. Новым первым товарищем городского головы стал В.Н. Новиков, а членами управы — М.Н. Петров и К.Г. Голубков. Исполком Совета рабочих и солдатских депутатов 8 марта принял предложение петроградского головы о присылке представителей в городское самоуправление. Было решено избрать 1 представителя Совета в товарищи городского головы, 5 человек — в особое совещание при городском голове, где разрабатывались вопросы муниципальной политики³. Вторым товарищем городского головы по рекомендации исполкома Петросовета был избран комиссар при общественном градоначальнике А.А. Никитский⁴.

Ноздрин Г.А. Указ. соч. С. 114–115.

² Известия Петроградской городской думы. 1917. № 5–6. С. 152.

³ Там же. № 3–4. С. 138.

⁴ Там же. С. 136–137; *Кручковская В.М.* Петроградская городская дума в 1917 г. С. 317.

Петроградская дума предпринимала активные шаги по созданию районных дум. Ее состав был дополнен делегатами районных комитетов, ведающих городское хозяйство в пределах районов. По мере избрания районных дум 24 представителя в городской думе местных обывательских комитетов с совещательным голосом должны были заменяться районными думскими представителями¹. В конце марта, когда стало понятно, что до избрания новой демократической думы пройдет еще несколько месяцев, по предложению городского головы Ю.Н. Глебова Петроградская дума решила увеличить состав вдвое за счет 162 представителей от районных организаций с решающим голосом пропорционально числу жителей каждого района².

Петроградская гордума очень долго составляла список избирателей — почти три месяца, до 15 июля, в итоге сами выборы по новым правилам было решено провести 20 августа. В связи с такой задержкой Временное правительство решило не сохранять «лоскутный» состав думы еще на несколько месяцев и постановило не позднее 20 июня выбрать временный состав. 200 гласных должны были избрать гласные районных дум на основе пропорциональности. Новые гласные сохраняли полномочия до выборов по новому Городовому положению. На выборах 19 июня из 796 гласных районных дум проголосовали 673. Было представлено 7 списков, по итогам голосования кадеты получили 47 мест из 200, эсеры — 54, меньшевики с «Единством» — 45, большевики — 37, трудовики и энесы — 17. Председателем думы стал меньшевик А.А. Исаев, товарищами председателя — кадет Б.Н. Меншуткин, эсер И.И. Мильчик, большевик И.А. Теодорович. Городским головой избрали эсера Г.И. Шрейдера³. Власть в Петрограде вместо кадетов и более правых групп оказалась в руках социалистов, которые и должны были подготовить демократические выборы.

Публицист, эсер левого направления В.Е. Трутовский весной 1917 г. писал о «новых силах, которые смели до основания прежнее городское управление»⁴. Эти слова можно поставить под сомнение. Итоги первого

¹ Известия Петроградской городской думы. 1917. № 3–4. С. 139, 141.

² Кручковская В.М. Петроградская городская дума в 1917 г. С. 319; Известия Петроградской городской думы. 1917. № 5–6. С. 197–198; Ведомости общественного градоначальства. Петроград. 1917. 29 марта. № 17. Л. 2.

Кручковская В.М. Петроградская городская дума в 1917 г. С. 321–322.

⁴ Известия Петроградской городской думы. 1917. № 3–4. С. 216.

этапа демократизации органов городского самоуправления были подведены в сводке Министерства внутренних дел (по состоянию на конец июня 1917 г.): «...городские управления и земства в настоящее время во многих местах значительно изменили свой состав и представляют из себя как бы переходные формы от прежнего цензового самоуправления к новому демократическому...» Из 414 городов, по которым были получены сведения, новые городские думы были избраны в 5 городах, пополнены в 287, в 122 остались в прежнем составе, городские управы остались в прежнем составе в 228 городах (55% от общего числа городов, предоставивших сведения), в 124 городах состав управ был частично изменен, полностью новый состав был сформирован в 55 городах¹.

Процесс стихийной демократизации органов городского самоуправления в каждом городе был уникальным, влияние оказывали и степень радикальности общественных деятелей, их связь с муниципальными органами, и особенности составов цензовых дум, и мнение представителей центра — эmissаров Госдумы, Советов. Революционной ломки в организации управления городами не произошло, институт городского самоуправления сохранил прежнюю форму, однако наряду с ним в городах возникли зародыши новых органов власти, обладавшие революционным авторитетом — исполкомы, Советы, которые в перспективе могли взять на себя и муниципальные функции. Многое зависело от позиции властей в центре, а они сделали ставку именно на институт городского самоуправления.

В обновленных составах городских дум, пополнившихся в той или иной пропорции представителями демократии, не могли не возникать трения и подковерная борьба между разными группировками гласных, учитывая революционные условия и предстоявшие в ближайшее время выборы. Так, в Котельниче включенные в состав цензовой думы представители общественных организаций сразу подняли вопрос о перевыборах состава управы: членам старого исполнительного органа было предложено подготовить отчет о результатах работы, на основе которого новые гласные обещали определить, стоит ли сохранять ее прежний состав². В апреле городская управа представила подробный доклад, свидетель-

Вестник Временного правительства. 1917. 29 июня; *Андреев А.М.* Указ. соч. С. 82.

ГАКО. Ф. 1074. Оп. 1. Д. 1. Л. 40 об. — 41 об.

ствовавший, что муниципалитету удалось создать разветвленное и успешное муниципальное хозяйство¹. Вопрос о перевыборах цензовой городской управы отпал.

В Серпухове взаимные трения между гласными и конфликт с городскими служащими привели к отставке серпуховского городского головы А.А. Шилова и всего состава городской управы. Вместо них Серпуховский уездный исполнительный комитет назначил 4 уполномоченных для заведывания городским хозяйством, в том числе меньшевика В.Д. Корсакова, который позднее стал городским головой демократического муниципалитета, энеса Б.А. Шпаро, избранного в августе 1917 г. гласным новой думы². Через неделю по просьбе В.Д. Корсакова были упразднены все комиссии при городской думе, кроме бюджетной и финансовой³. До избрания демократической думы все хозяйственные дела самоуправления решались в уездном исполнительном комитете, сохранилась лишь финансовая обособленность муниципалитета, лишилось серпуховское городское самоуправление и самостоятельной политической роли.

В Вятской городской думе цензовые гласные отказались включать в состав думы представителей Союза рабочих и служащих Вятского городского общественного управления. Это было охарактеризовано представителями общественных организаций как провокаторские действия, а Вятский губисполком постановил «поставить на вид» городской управе, чтобы его постановления «исполнялись неукоснительно»⁴. В конце мая возник новый конфликт между думой и Советом. Муниципалитет отказывался предоставить жене ушедшего на войну сторожа ломбарда квартиру или ежемесячное возмещение в 10 руб. В то время как гласные Вятской думы, делегированные Советом рабочих депутатов, защищали интересы семейства солдата, остальные думцы обещали обратиться с жалобой на «незаконные требования» Вятского совета в МВД⁵.

Отсутствие «нецензовых» гласных в думе также отодвигало органы городского самоуправления на задворки общественной жизни. Весной-

¹ Там же. Л. 48–62.

ЦГАМ. Ф. 2340. Оп. 1. Д. 128. Л. 44; Известия Петроградской городской думы. 1917. № 5–6. С. 154. ЦГАМ. Ф. 2340. Оп. 1. Д. 128. Л. 47.

⁴ Вятские известия Временного правительства. 1917. 10 июня.

Вятская речь. 1917. 28 мая. 4, 8 июня.

летом 1917 г. в Туле по адресу муниципалитета раздавались язвительные комментарии прессы, резко упала явка на думские заседания. 26 апреля для кворума не хватило 2 гласных, несмотря на телефонный обзвон. «Безучастное отношение большинства гласных к городским делам» вызывало у либерально-беспартийной газеты «Тульская молва» «удивление и горькое чувство понятной досады»¹. 13 июля 1917 г. на заседание Тульской городской думы из 69 гласных явилось только 19 человек, на повторное заседание спустя пять дней — 22 гласных². Из-за несоответствующего революционному времени состава и отсутствия ясно выраженной поддержки от губисполкома к лету цензовая дума Тулы оказалась недееспособной. Даже дело подготовки муниципальных выборов взял на себя исполком, причем большинство членов городской управы поддержали это решение³. Только после протеста ряда гласных, указавших на закон, возлагавший эту обязанность именно на орган городского самоуправления, техническая сторона подготовки к выборам была доверена городской управе⁴. Муниципальный кризис в Туле проявился и в отказе от службы городских деятелей. Так, в мае 1917 г. городской голова Тулы А.А. Смирнов променял свой высокий пост на должность председателя приемной комиссии Комитета общественных организаций Москвы, ушли в отставку три члена управы⁵.

Уход членов городских управ и ответственных служащих с началом революции стал довольно массовым явлением. Далеко не всегда поводом объявлялись причины политического характера. В Петрограде из членов продовольственной комиссии 8 марта ушел гласный А.С. Хренов, мотивировав это осложнившимся диабетом и невозможностью исполнять обязанности так, как хотелось бы в ответственный период. В марте ушел с должности председатель пожарной комиссии Петрограда Д.А. Крыжановский, отказались от должностей членов санитарной комиссии В.И. Колышко, Ф.Н. Таиров. Многие инженеры оставили службу в управлении трамваев, перейдя в другие предприятия, в том

¹ Тульская молва. 1917. 27 апреля.

² Остроухов В. Тульская городская дума в 1917–1918 гг. // Тульский краеведческий альманах. Вып. 2. — Тула: Инфра, 2004. С. 106.

³ Тульская молва. 1917. 3 мая.

⁴ Михайлов В. Демократическая Дума в Туле. 1917–1918 гг. С. 74.

⁵ Тульская молва. 1917. 4, 7 мая.

числе в связи с «неналадившимися» отношениями с рабочими¹. В апреле Петроградская гордума лишилась двух заместителей председателя: С.Ф. Ольденбурга, оставившего должность после назначения в чрезвычайную следственную комиссию Временного правительства, и Д.С. Зернова². В середине апреля от должности члена городской управы и председателя бюро комитета по топливу отказался В.Ф. Комаров, в конце апреля — А.А. Журавлев, в мае — И.В. Никаноров и Г.И. Дурнякин³. В мае 1917 г. петроградскую финансовую комиссию покинули 8 членов-несоциалистов, в том числе председатель⁴. В Севастополе 13 апреля отказался от должности городского головы полковник Еранцов, мотивом стало то, что он был избран при старом режиме «незначительным числом жителей». В Евпатории 11 мая сложил свои обязанности из-за «переутомления» городской голова Дуван после неоднократного выражения ему недоверия со стороны демократии⁵.

Произошло несколько случаев ареста «цензовых» городских деятелей. Так, в Хвалынске Саратовской губернии 24 апреля по постановлению митинга были арестованы городской голова и член управы, городская управа оставлена без заместителей. В Николаеве 31 мая по решению Совета рабочих и военных депутатов были арестованы общественный градоначальник, городской голова Леонтович, член управы Максимов, секретарь управы Каплан, арестованные были обвинены в хищениях и злоупотреблениях по городскому управлению и при приемке обуви для армии. Самостоятельность своих действий Совет объяснил медлительностью прокуратуры, об арестах Совет сообщил телеграфом министру юстиции П.Н. Переверзеву⁶.

Состав высших служащих и членов исполнительных органов муниципалитетов пополнялся революционными представителями. Так, в Иваново-Вознесенске демократизированная дума переизбрала состав городской управы. Новым городским головой стал городской секретарь М.П. Кондратьев, членом управы — член 2-й Госдумы, вернувшийся из

Известия Петроградской городской думы. 1917. № 3—4. С. 158, 168, 169, 171.

Там же. № 5—6. С. 184—185.

Там же. С. 193.

Там же. С. 202—203.

⁵ Там же. С. 137.

⁶ Там же. С. 137.

ссылки социал-демократ Н.А. Жиделев. В Ялте 12 апреля городским головой был избран писатель С.Я. Елпатьевский¹. В Петрограде в конце апреля вторым заместителем председателя думы стал гласный А.А. Исаев, членами управы — один из авторов «Известий Петроградской городской думы» Н.А. Галяшкин, А.Н. Быков, Г.В. Петров, М.А. Сильвин, инженер М.В. Келлер, И.И. Ладыженский².

Обновленные составы городских общественных управлений в условиях революции налаживали взаимодействие с другими учреждениями, в том числе Советами. Так, в состав совещательного совета при городской думе Петрограда, призванного определять основы муниципальной политики, вошел и представитель Петроградского совета рабочих и солдатских депутатов³. Петроградская дума 10 марта направила своего представителя в бюро общественных деятелей при начальнике штаба главнокомандующего. 13 марта для поддержания контакта в вопросах топлива и продовольствия был избран представитель в Объединенный комитет военно-санитарных организаций Северного фронта. 29 марта в связи с образованием временного высшего дисциплинарного суда туда был включен 1 представитель Петроградской думы — ее председатель, присяжный поверенный Л.А. Базунов⁴. В особое совещание при министре финансов в мае вошел представитель Петроградской думы, им стал товарищ городского головы А.А. Никитский, гласный В.М. Нечаев был включен как представитель Петроградской гордумы в комитет уголовной милиции, товарища городского головы В.Н. Новикова в конце апреля избрали в члены комиссии о помилованиях и смягчении участи осужденных, 10 мая были выбраны два гласных в губернское земское собрание: К.К. Загорский и С.И. Трухин⁵.

Приход новых гласных привел к большей политизации городских дум, особенно в губернских и столичных городах. 22 апреля 1917 г. на вопрос, какой образ правления Вятская городская дума признает желательным, абсолютным большинством гласные высказались за демократическую республику. Во многих городах улицы, названные в честь императора Николая II Николаевскими, на волне антимонархизма были пере-

¹ Известия Петроградской городской думы. 1917. № 5–6. С. 137–138.
Там же. С. 194.

Кручковская В.М. Петроградская городская дума в 1917 г. С. 317

⁴ Известия Петроградской городской думы. 1917. № 3–4. С. 210, 211.
Там же. № 5–6. С. 202, 274.

именованы в улицы Свободы¹. Господствовавшие в Московской городской думе кадеты наряду с решением хозяйственных вопросов с головой окунулись в политику: слушали выступления, приветствовали представителей революционных властей, армии, зарубежных государственных деятелей и принимали ответные приветствия, выражали свое отношение к важнейшим событиям внешней и внутренней политики, проводили встречи с иностранными делегациями². В мае был заслушан доклад представителя Черноморского флота матроса Ф. Баткина с призывом к социалистам дать руку кадетам. Дума отправила приветствие Колчаку и постановила размножить доклад Ф. Баткина в 2 млн экземпляров и распространить по всей Москве и России. Через несколько дней в думе выступал министр вооружения и снабжения Франции Альбер Тома, он был избран почетным гражданином Москвы. 18 мая гласные слушали выступление министра труда Бельгии Вандервельде³.

Городская управа Петрограда составила в апреле список улиц, площадей и мостов для переименования. Так, Александровский сад предлагалось назвать Адмиралтейским, Александринскую площадь — Площадью драмы, Дворцовую площадь — Площадью 27 февраля, Мост Александра II — Литейным⁴. По предложению архитектора Мельцера Петроградское городское управление решило провести всероссийский конкурс об украшении Дворцового моста, чтобы «увековечить великие события наших дней». В марте 1917 г. муниципалитет инициировал сбор средств на памятник российской революции и пожертвовал 100 тыс. руб.⁵ Для приема на Марсовом поле процессии на похоронах жертв революции от самоуправления были делегированы городской голова, президиум городской думы, представители городских служащих и рабочих⁶. Решила вмешаться Петроградская дума и в вопрос о календаре. Управе было поручено возбудить вопрос о введении григорианского календаря вместо юлианского, «которое отстает от солнца и знаменует собою отсталость России»⁷

Вятская речь. 1917. 28 марта, 22 апреля; ГАТО. Ф. 174. Оп. 2. Д. 3645. Л. 63.

ЦГАМ. Ф. 179. Оп. 21. Д. 3884. Л. 54.

Там же. Л. 58, 62, 64, 69 об.

Известия Петроградской городской думы. 1917 № 5–6. С. 221.

Там же. № 3–4. С. 156–157, 211–212.

⁶ Там же. С. 156, 212.

Там же. С. 214.

Возобновление в полной мере трамвайного движения в Петрограде было торжественно обставлено революционными символами. По инициативе рабочих трамвайных парков 27 марта первыми были выпущены служебные вагоны, убранные флагами, красным сукном и плакатами «Да здравствует республика», «Земля и воля», «В борьбе обретишь ты право свое». На одном из вагонов разместились воинская музыкальная команда, игравшая «Марсельезу»¹. В начале апреля городскую управу Петрограда посетил министр юстиции А.Ф. Керенский, ему была устроена «шумная орация»².

Участие дум в символической репрезентации революции, политически окрашенные действия были как способом показать лояльность новому строю, так и попыткой играть активную роль в общественной жизни, усилить влияние. Политизация вела к ожесточенным дебатам в муниципалитетах и трате времени на вопросы, не связанные с городским хозяйством. Особенно остро проблема ощущалась в столичной думе, где были представлены разные политические группы и течения³. Революционные политики, пришедшие в муниципалитеты, не отличались пунктуальностью, часто манкировали думскими обязанностями ради работы в других учреждениях. Начало заседаний городских дум часто задерживалось из-за опозданий гласных, отсутствия кворума. Уже 14 апреля по предложению председателя Петроградской думы, чтобы избежать «непроизводительной траты времени», было решено открывать заседания ровно в 8 вечера «при всяком числе собравшихся гласных»⁴. В итоге на заседание 8 мая к назначенному времени пришли лишь 17 человек, тем не менее собрание сочли правомочным⁵.

Обновление составов городских дум весной-летом 1917 г. превратило муниципальные органы прежде всего в политические. Думы во многих городах стали еще одним институтом, призванным закреплять завоевания революции. Вместо беспартийных цензовых «хозяйственников» рычаги управления в городах брали неопытные представители «революционной общественности». Старые гласные, становившиеся предметом

¹ Известия Петроградской городской думы. 1917. № 3—4. С. 157—158.

Ведомости общественного градоначальства. Петроград. 1917. 7 апреля. № 23. Л. 3.

Известия Петроградской городской думы. 1917. № 5—6. С. 182—183.

⁴ Там же. С. 182.

Там же. С. 183.

нападок «революционеров», ощущая недоверие, отсутствие авторитета и невозможность эффективно действовать, теряли интерес к городским делам, а «представителей демократии», считавших городские вопросы второстепенными в условиях столь грандиозных событий, слабо интересовали чисто хозяйственные дела, составлявшие главные функции муниципалитетов. Однако степень политизации муниципалитетов все же не стоит преувеличивать: глубокие изменения в составе руководящих органов муниципалитета относительно слабо затронули представителей «третьего элемента», управлявших конкретными отраслями городского хозяйства. Новый виток политизации муниципалитетов связан с выборами по партийным спискам на основе всеобщего избирательного права.

3.2. Планы Временного правительства, партий и общественности по преобразованию института городского самоуправления

С началом революции 1917 г. ведущие общественно-политические силы страны выдвинули задачу политического преобразования системы городского самоуправления на началах демократизации, расширения полномочий в хозяйственной и политической сферах, более активного участия в общественно-политической жизни общества. Ситуация на местах оказывала мощное давление на правительство, заставляя спешить с реформой. 23 марта 1917 г. Временное правительство сосредоточило все работы в Особом совещании по реформе местного управления и самоуправления под председательством министра внутренних дел¹. 17 марта начальником Главного управления по делам местного хозяйства при МВД был назначен московский гласный, кадет Н.Н. Авинов на правах товарища министра внутренних дел². В его руках сосредоточилась связь органов самоуправления с центральной властью.

Разработка муниципальной реформы оказалась не у случайных людей. Многие правоведы Особого совещания имели муниципальное прошлое, занимались научно-публицистической деятельностью на городские темы: Н.Н. Авинов, М.И. Арефьев, Л.А. Велихов, Б.Б. Веселовский, В.М. Гессен, А.А. Журавлёв, И.М. Кулишер, М.А. Курчинский, А.Н. Мака-

¹ *Лепёшкин А.И.* Указ. соч. С. 90–91; *Баранов Е.П.* Указ. соч. С. 63–68.

Известия по делам земского и городского хозяйства. 1917 № 3. Март — май.

ров, М.Н. Петров, Д.Д. Протопопов, В.Н. Твердохлебов, Н.М. Тоцкий — весь цвет муниципальной науки. Они сразу активно приступили к законотворчеству. Уже в конце марта Н.Н. Авинов обещал, что указ о выборах в городские думы будет издан «на Фоминой неделе» (т.е. с 10 по 16 апреля), а до этого городские управления должны «продолжать свою деятельность, находясь в постоянном общении с местными организациями»¹.

Наряду с правительством разработкой и обсуждением аспектов городской реформы занимались другие организации. Активно шли работы в комиссии ВСГ, где господствовали кадеты. Тезисы, подготовленные комиссией накануне революции, оказались более умеренными, чем проект закона, составленный правительством. Они исходили из тезиса, что «органы общественных городских управлений суть органы государственного управления на местах», ведающие всеми делами местного управления. Как отмечалось в составленных в 1916 г. соображениях комиссии ВСГ по пересмотру Городового положения, «немедленное осуществление городского всеобщего избирательного права встретило бы чрезвычайные технические затруднения» из-за большой численности населения и его низкого культурного уровня. Даже возрастной ценз в 25 лет означал, что избирательные права получали 56% населения, в то время как наиболее широкое избирательное право во Франции позволяло быть избирателями 26% горожан, а в Англии и Норвегии избирательные права имели менее 20% горожан. Комиссия предложила расширить избирательные права, дав их «самодельному» населению, т. е. исключив экономически зависимых от главы семьи. Основанием избирательного права предлагалось сделать соответствие квартирному цензу (наем квартиры), уплату подоходного налога, налога на недвижимость и торгово-промышленные предприятия².

После начала революции комиссия ВСГ по городской реформе согласилась с всеобщим избирательным правом, но при сохранении возрастного ценза и ценза оседлости. Возрастной ценз должен был составить для права быть избранным — 25 лет, для права избирать — либо 21, либо 25 лет, причем участие войсковых частей в муниципальных выборах было признано нежелательным. Комиссия высказалась против предоставления права избираться тем, кто не имел связи с избирательным округом, пред-

¹ ГА РФ. Ф. 1789. Оп.1. Д. 72. Л. 7, 20.

² Соображения Комиссии по пересмотру ГП // Известия ВСГ. 1916. № 31–32. С. 31–32.

лагала установить минимальный ценз оседлости¹. Выработанные ВСГ принципы, рассматривавшиеся как радикальные накануне революции, в марте 1917 г. выглядели уже как весьма ограниченные. Принятие варианта Союза городов позволило бы ослабить на местах влияние левых партий.

Социалисты отстаивали уменьшение возрастного ценза до 20 лет, а для солдат — до 18 лет, сведение ценза оседлости к минимуму, сокращение списка тех случаев, которые вели к лишению избирательных прав. Социалистические течения поддерживали пропорциональную систему выборов, денежное вознаграждение гласным за участие в заседаниях дум². Исполком Петроградского совета требовал снижения возрастного ценза до 19 лет, чтобы дать возможность участвовать в выборах призванным в армию, отвергал предлагавшийся правительством трехмесячный ценз оседлости, отмечая, что он не нужен ни для активного, ни для пассивного избирательного права: сам факт проживания в каком-либо месте должен являться достаточным основанием права участвовать в выборах. По мнению исполкома Петросовета, единственным основанием избирательного права должно быть место жительства. Совет требовал устроить избирательные бюро в казармах, чтобы дать солдатам возможность голосовать³.

Эти принципы соответствовали интересам левых партий: среди молодежи и солдат было особенно много их сторонников. Предоставление избирательных прав в муниципалитеты солдатам, жившим в гарнизонах и, как правило, никак не связанным с городом, было чисто политической мерой, исходя из оценки городских дум как местных политических органов. Значительное число социалистов было среди общественности, вошедшей после февраля 1917 г. в органы власти и охраны правопорядка на местах. Революционные деятели, возвращавшиеся из эмиграции, ссылки или подполья, не могли соответствовать даже шестимесячному цензу оседлости, поэтому социалисты выступали за его отмену. В социалистических партиях было меньше известных, авторитетных общественных, муниципальных деятелей, поэтому предпочтительнее была пропорциональная, а не мажоритарная система выборов. Среди потенциальных гласных-соци-

¹ Известия Всероссийского союза городов. 1917. № 43—44. С. 39—41.

² Труд. 1917. 21 апреля.

Ведомости общественного градоначальства. Петроград. 1917. 15 апреля. № 30. Л. 1.

алистов было много людей, работавших по найму. За отсутствие на рабочем месте в связи с думской деятельностью наемному работнику работодатель имел право не платить. Сохранение бесплатности общественной службы вело к отказу многих из них от активной муниципальной работы, что было на руку домовладельцам и торгово-промышленным группам.

Свои проекты муниципальной реформы выдвигали и частные лица. Так, присяжный поверенный, гражданский комиссар Богородского района Москвы П.К. Мысовский в записке министру внутренних дел предлагал организовать тесно связанную своим составом систему дум и управ — государственной, областных, губернских, уездных и городских, а также волостных и участковых (в городских участках). По его мысли, участковые думы должны были включать лиц, избранных прямым путем на участке, а в состав управы должен был входить также представитель городской думы. Городская дума должна была состоять из гласных, избранных прямым путем в городе, и в равном им числе из представителей участковых дум и делегатов губернской думы. Половину городской управы следовало выбирать из числа избранных прямым путем в гордуму, другая половина должна была состоять из представителей участковых дум и делегата от губернской думы. В свою очередь городская дума должна была направлять своих представителей в губернскую думу и губернскую управу¹.

Как видим, составители нового муниципального избирательного закона руководствовались в своей деятельности не только стремлением максимально реализовать в правовых нормах демократические принципы, но и испытывали сильное давление со стороны общественности и политических партий, склонявших их к еще большей либерализации.

15 апреля 1917 г. Временное правительство приняло впредь до издания нового закона об общественном управлении городов «Временные правила о производстве выборов гласных городских дум...», ставшие основой избрания демократических составов муниципалитетов. Эти поправки стали компромиссом между либералами и умеренными социалистами. 3 мая был принят и «Наказ о применении временных правил», более детально описывавший выборную процедуру.

Согласно новому закону, городское самоуправление сохранялось во всех городах, имевших его по Городовому положению 1892 г.

РГИА. Ф. 1288. Оп. 5. 1917 год. Д. 37. Л. 21.

Избирательные права получили широкие слои населения: все российские граждане без различия пола, национальности, вероисповедания, достигшие 20 лет, проживающие во время составления избирательных списков в данном городе или имеющие иные, связанные с городом определенные занятия. Пассивное избирательное право получали и те, кто никак не был связан с городом, но удовлетворял остальным цензам.

Еще до революции муниципальное законодательство не содержало никаких норм, ограничивавших избирательные права военнослужащих, однако с введением всеобщего избирательного права этот вопрос приобрел иные масштабы. Согласно закону от 15 апреля 1917 г., лица, состоявшие на военной службе, — случайные для города люди — получили право принимать участие в выборах на общих основаниях. Это допущение не только само по себе являлось мерой политической и не способствовало приходу в муниципалитеты людей, действительно заинтересованных в развитии городского хозяйства, но и могло создать трудности в работе муниципалитетов. Временное правительство отмечало, что уход воинских частей из города на позиции не дает избранным гласным-солдатам освобождения от воинской службы и не лишает их звания гласных. К таким гласным-солдатам применялись правила, на основании которых гласный лишался статуса в случае полугодового отсутствия на заседаниях думы¹. Разрешение солдатам участвовать в муниципальных выборах сталкивалось и с такой практической трудностью, как отъезд внесенных в избирательные списки солдат из города до проведения выборов, что снижало показатели явки, либо прибытие воинских чинов в город уже после окончания срока составления списков избирателей: солдаты выражали недовольство тем, что по закону не могли быть внесены в список избирателей и не допускались к голосованию². 19 августа Временное правительство нашло силы запретить участие в муниципальных выборах тем воинским частям, которые находились на театре военных действий³. Тыловых гарнизонов запрет не касался.

Согласно закону от 15 апреля 1917 г., не могли избирать и быть избранными местные высшие представители административной власти; монашествующие; лица, признанные в порядке закона безумными, сумасшед-

¹ Известия по делам земского и городского хозяйства. 1917 № 6. Июль. С. 9–10.

ГА РФ Ф 1789. Оп. 1. Д. 26. Л. 7, 9, 11–12.

² Журналы заседаний Временного правительства: март — октябрь 1917 года. Т. 3. Июль-август 1917 г. — М.: РОССПЭН, 2004. С. 301.

шими и глухонемыми; приговоренные судом к различным наказаниям; содержатели домов терпимости. Отказ предоставить избирательные права милиции и правительственным комиссарам вызвал поток жалоб в центр. 3 мая телеграмму из Москвы о том, что лишение избирательных прав сотрудников комиссариата градоначальства и милиции может повлечь их массовый уход, направил комиссар московского градоначальства, будущий министр внутренних дел А.М. Никитин¹. 18 мая соответствующая телеграмма от имени милиционеров Вятки была выслана в МВД губернским комиссаром П.Т. Саламатовым², в конце апреля жалобу в Петросовет направили милиционеры Гомеля³. В итоге подвергшаяся критике норма была отменена, правительственные комиссары и милиция получили возможность избирать и быть избранными в городские гласные⁴.

Еще одну волну недовольства вызвало нежелание Временного правительства дать избирательные права жителям пригородных слобод, железнодорожных станций и солдатам расквартированных там частей, так как пригороды и территории станций железной дороги не входили в административно установленную черту города. В прошении иногороднего отдела исполкома Петроградского совета отмечалось, что нужно руководствоваться не формальной буквой, а духом закона, цель которого — привлечение к делам самоуправления «самых широких демократических масс». Подчеркивалась связь этой проблемы с политикой: на окраинах проживали преимущественно «демократические» слои населения, их отстранение от участия в выборах было на руку «имушим» слоям⁵. Отношение населения к вопросу о включении пригородов в состав городов было неоднозначным. Если связанные всеми нитями с городом жители окраин, рабочие, поддерживали объединение, надеясь с присоединением к городу получить помощь в благоустройстве и приобщиться к городским благам, то крестьяне уездов и цензовые элементы в основном были против, так как помимо земских сборов им пришлось бы платить городские налоги⁶.

ГА РФ. Ф. 1789. Оп. 1. Д. 73. Л. 4.

Там же. Л. 6–7.

ГА РФ. Ф. Р6978. Д. 294. Л. 3.

Известия по делам земского и городского хозяйства. 1917. № 9. Август. С. 12.

ГА РФ. Ф. 1789. Оп. 1. Д. 72. Л. 64–65.

⁶ Известия Московского губернского избирательного комитета. 1917. 14 июня; ЦГАМ. Ф. 2333. Оп. 2. Д. 4. Л. 23–24.

Н.Н. Авинов предлагал использовать только одну предусмотренную нормами права возможность, дававшую пригородам право участвовать в муниципальных выборах: включение их в черту города постановлением правительства по ходатайству населения¹. Прежде чем такое ходатайство попадало на утверждение Временного правительства, оно должно было пройти долгую юридическую процедуру: быть поддержано большинством населения пригородов через референдум, принято уездным и губернским исполнительными комитетами общественных организаций².

Первые составы демократических дум должны были действовать не продолжительное время: до 1 января 1919 г., после чего должны были состояться перевыборы. Было разработано расписание, зафиксировавшее число гласных в думах каждого города в зависимости от числа населения. По результатам анкеты Главного управления по делам земского и городского хозяйства, в более чем четверти городов (81 из 307 ответивших) число гласных уменьшилось по сравнению с тем, что было до революции³. Это вызвало волну прошений с мест об увеличении числа гласных. Утверждения помощника начальника управления Д.Д. Протопопова, что «слишком большое число гласных, наоборот, может затормозить работу, что «надо обращать внимание на качества гласных, а не на их количество»⁴, не пользовались поддержкой, в итоге центральной власти пришлось сначала принимать положительное решение по каждой просьбе увеличить число гласных до нормы Городового положения 1892 г.⁵, а к концу лета 1917 г. были изданы зафиксировавшие это как общий принцип разъяснения⁶.

Согласно выборной процедуре, не позже чем за 10 дней до выборов группы избирателей (числом не менее $1/2$ от того состава гласных, который предстояло избрать) получали возможность подавать городскому голове списки кандидатов в гласные, выразивших желание баллотироваться. Для проведения выборов создавались городские избирательные комиссии под председательством городского головы из трех лиц по его при-

ГА РФ. Ф. 1789. Оп. 1. Д. 72. Л. 81–81 об.

Известия Московского губернского избирательного комитета. 1917. 14 июня.

Известия по делам земского и городского хозяйства. 1917. № 6. Июль. С. 16.

Протопопов Д.Д. Спутник городского гласного. Издание Главного управления по делам местного хозяйства МВД. — Пг., 1917. С. 10.

ГА РФ. Ф. 1789. Оп. 1. Д. 74. Л. 1–7, 22, 23, 28–30.

⁶ Городское дело. 1917. № 17–18. Сентябрь. С. 410.

глашению из среды избирателей, а также по одному представителю от каждого баллотируемого списка¹. Избирательные комиссии должны были составить списки избирателей, вывесить их на видных местах, а горожане — проверить наличие себя в списках. Невключение в список избиратели могли обжаловать². Избранные гласные, как указывалось в сенатском разъяснении, были «свободны в своих суждениях и не обязаны отчетом перед избирателями»³ — принцип, позднее отвергнутый Советами.

Новый закон отличался демократичностью, став одним из существенных завоеваний революции. В нем впервые в истории России законодательно был закреплен принцип всеобщего, равного, тайного и прямого голосования; были отменены цензы оседлости, религиозные, национальные, имущественные, половые. Вводилась пропорциональная система, основанная на голосовании за партийные списки.

Пропорциональная система выборов была поддержана большей частью демократической общественности. Данная система, как писала умеренно социалистическая «Вятская речь», «тем хороша, что выдвигает на первое место не личность, а политическую платформу.. Это в особенности важно, — считал автор заметки, — ввиду того личного кумовства, которое до сих пор царило у нас на городских выборах»⁴. В редакционной статье журнала «Городское дело» отмечалось, что пропорциональные выборы дадут «дорогу сознательным, активным, организованным элементам населения, отстраняя обывательскую расплывчатость»⁵. В поддержку нового закона приводился довод, что только пропорциональная система выборов обеспечивает представительство в органах власти всего населения, а не какой-то его части, пусть даже и большей, устраняла возникающую иногда при мажоритарной системе необходимость проведения дополнительных выборов⁶. Однако часть использованных доводов неубедительна. Кумовство было возможно, когда в выборах участвовало несколько десятков знакомых друг с другом людей, но не в условиях всеобщего голосо-

Журналы заседаний Временного правительства: март — октябрь 1917 года. Т. 1. Март-апрель 1917 г. — М.: РОССПЭН, 2001. С. 296–298.

Известия Московского губернского избирательного комитета. 1917. 21 июня.

Городское дело. 1917. № 17–18. Сентябрь. С. 411.

Вятская речь. 1917. 27 апреля.

Городское дело. 1917. № 8. Апрель. С. 306.

⁶ Город. Вестник Всероссийского союза городов. 1917. № 6. 1 сентября.

ния (пусть даже по мажоритарной системе), в котором принимали участие тысячи. Утверждение, что в муниципальных выборах борьба политических платформ лучше соперничества между собой отдельных личностей, спорно: в деле управления городским хозяйством не меньше политической позиции были важны хозяйственный опыт и специальные знания.

При пропорциональной системе населению приходилось голосовать за списки, в которые могли быть включены случайные, мало кому известные люди. Новый закон допускал к участию в муниципальных выборах лиц, никак не связанных с городом, в том числе солдат гарнизонов. При системе голосования за конкретную личность выбранные таким образом гласные были бы в большей степени ответственны за результаты работы и в большей степени выражали бы в думе мнение избирателей, а не партии. Мажоритарная система позволила бы ослабить политическую борьбу партий в городских думах, которая была неизбежна при пропорциональном представительстве.

Глава статистического отдела Мосгоруправы В.Г. Михайловский в заключении к проекту выборов в органы самоуправления называл голосование по спискам «опасным шагом», так как при них зачастую побеждали не программы, а «громкие лозунги, за которыми скрывается лишь свобода действий возглавляющих эти лозунги групп», а «у народа нет почти средств контролировать действия своих уполномоченных»¹. В.Г. Михайловский считал нереалистичными сроки выборов, определенные законом: «...трудно себе представить в Москве свободную агитацию в течение мая и июня, когда общественная жизнь замирает». К тому же, как он считал, много времени заняло бы составление избирательных списков: «...начав работу по спискам 15 апреля при величайших усилиях можно закончить ее не ранее 1 августа», — при этом, по его мнению, «в списки не попали бы все выехавшие из Москвы на лето, в том числе огромное большинство дачников». Статистик вопрошал: «Значит ли предоставление пассивного избирательного права без ценза оседлости, что в гласные Московской думы можно выбирать рязанцев или костромичей?»²

Реформа муниципального избирательного права пользовалась поддержкой в обществе. «Можно только приветствовать резкую демократи-

¹ РГИА. Ф. 1288. Оп. 5. 1917 год. Д. 37. Л. 18.

² Там же. Л. 18–20.

ческую струю, которая врывается, наконец, в затхлые, застоявшиеся порядки цензовых самоуправлений... — полагал писатель В.Г. Короленко. — Я не сомневаюсь, что демократизация самоуправлений, быть может, после некоторых колебаний и потрясений принесет здоровое обновление местной жизни...»¹ Но высказывались и мнения, что, в отличие от общегосударственных избирательных процедур, муниципальные выборы требовали от избирателя «специального отношения к делу», чего не было у множества людей, впервые приобретших возможность выбирать местную власть². Принципы, закрепленные в новом законе, были бы адекватны в развитом гражданском обществе с устоявшейся политической системой, развитой правовой культурой, а этого в стране в начале XX в. не было. Чрезвычайные революционные условия еще более обострили несоответствие между законом и реальностью. Как отмечалось летом 1917 г. в одной из уездных газет Вятской губернии, «порядок выборов установлен замысловатый, и разобраться в нем даже по письменному закону не по плечу, пожалуй, и горожанам многим, а не то что темной деревне...»³

Продолжением курса центра на демократизацию городского самоуправления явилось постановление Временного правительства от 9 июня 1917 г. «Об изменении действующих положений об общественном управлении городов»⁴. В Городовое положение 1892 г. вводились поправки, расширяющие права городских органов самоуправления. При этом МВД отмечало, что изменения «сделаны пока лишь самые неотложные, так как переработка всего Городового положения потребовала бы весьма много времени и задержала бы более существенные изменения...»⁵ Из 133 статей прежнего Городового положения было отменено 75, из них 30 касались избирательного права, 42 статьи изменены и сохранены лишь 16. Было ликвидировано Особое присутствие по городским делам, куда раньше поступали жалобы на муниципалитеты, уничтожены цензы на выборах, ликвидировано вмешательство в дела города высшей власти,

Русские ведомости. 1917. 6 июля.

Московские ведомости. 1917. 27 апреля.

Уржумская крестьянская газета. 1917. 15 июля.

Журналы заседаний Временного правительства: март — октябрь 1917 года. Т. 2. Май-июнь 1917 г. — М.: РОССПЭН, 2002. С. 383–408.

Вятские известия Временного правительства. 1917. 15 июля.

уничтожена зависимость думской работы от губернских властей, ликвидирован надзор за целесообразностью, уничтожено вмешательство администрации в работу управы и городского головы, право администрации утверждать и увольнять городских служащих, голову, членов управы и выборных лиц¹.

Сохранив прежние полномочия, муниципалитеты получали дополнительно возможность составлять и изменять план города, заботясь «о лучшем устройстве», вести надзор за правильностью строительства, проводить статистические обследования. Впервые в законе был зафиксирован факт наличия в ведении городов муниципальных предприятий, хотя их деятельность по-прежнему оставалась вне сферы правового регулирования. Расширялись полномочия муниципалитетов в образовании: была предоставлена возможность заведования учреждениями образования не только в административно-хозяйственном, но и в учебном отношении, право организации дошкольного и внешкольного обучения, «просветительских и общепользовательных учреждений, как-то: народных университетов, консерваторий, общественных библиотек, музеев, театров»². В руках городов оказались продовольственные и рабочие вопросы, возможность издания обязательных постановлений. Городам для борьбы с продовольственными и жилищными трудностями предлагалось заняться устройством домов дешевых квартир, столовых, чайных, организацией продажи хлеба, мяса, молока, топлива, юридическими услугами населению. Муниципалитеты получали право решать вопросы охраны труда, устройства общественных работ, борьбы с безработицей через организацию бирж труда и посреднических контор.

По постановлению правительства от 9 июня 1917 г., органам городского самоуправления было дано право объединения и координации действий с другими земскими и городскими управлениями³, т. е. то, чего города упорно добивались до революции. Муниципалитеты получили право создавать товарищества для совместного участия в торговом, промышленном предприятии, образовывать союзы для удовлетворения общих потребностей и задач в пределах компетенции. Для обсуждения про-

¹ Петров М. Новое Городовое положение // Вестник городского самоуправления. 1917. 18 июля. № 22. Л. 1.

Журналы заседаний Временного правительства: март — октябрь 1917 года. Т. 2. С. 384.

³ Там же. С. 385.

блем городского самоуправления могли созываться съезды их представителей с уведомлением губернского комиссара или министра внутренних дел¹

Впервые был введен принцип платности общественной муниципальной деятельности, который, как считают, например, Л.Ф. Писарькова, а вслед за ней О.А. Далина, существенно повлиял на мотивацию деятельности гласных: «служба на благо общества стала источником существования»². Постановление разрешало думам выплачивать гласным из городского бюджета в Москве не более 5 руб., в губернских городах — не более 3 руб., в уездных и безуездных — не более 2 руб. за каждое заседание. Если учесть, что заседания думы проходили не каждый день, а плата за посещение была меньше средней ежедневной зарплаты многих наемных рабочих, то становится ясно, что корыстные мотивы для участия в общественной деятельности у потенциальных гласных вряд ли могли возникнуть. Вводимая скромная плата должна была компенсировать доходы, упущенные гласным в связи с занятостью в думских делах³.

Надзор над деятельностью муниципалитетов был возложен на губернских комиссаров, которые могли контролировать только законность, но не целесообразность действий общественных управлений, не имели права административно отменять принятые городами постановления. В течение двух недель после получения решения городской думы комиссар мог обжаловать его в окружном суде из-за несоответствия закону. На время судебного рассмотрения обжалованное постановление не могло вступить в силу. Губернский комиссар имел возможность требовать от общественного управления предоставления сведений и объяснений, уведомлять города об их «незаконмерных» действиях. Если дума не устраняла обнаруженные комиссаром нарушения, то он мог принести протест в окружной суд. Согласно поправкам в Городовое положение 1892 г. от 9 июня 1917 г., министр внутренних дел имел право ревизовать деятельность городов и при обнаружении нарушений передавать информацию губернскому комиссару⁴.

¹ Местное самоуправление в России: отечественный исторический опыт: сб. документов (1861–1917 гг.). — М.: МОНФ, 1998. С. 157–160.

² Писарькова Л.Ф. Городское самоуправление пореформенной России: замысел и воплощение. С. 151; Далина О.А. Реформа Временного правительства в области городского самоуправления // Вестник Вятского государственного гуманитарного университета. 2007. № 3. С. 59.

³ Городское дело. 1917. № 17–18. Сентябрь. С. 411.

⁴ Журналы заседаний Временного правительства: март — октябрь 1917 года. Т. 2. С. 385, 389.

Расширились права органов городского самоуправления в вопросах охраны правопорядка. В дни Февральской революции комитеты общественной безопасности, созданные по инициативе представителей муниципалитетов, взявшие в свои руки административные полномочия, приняли от прежней полиции и функции обеспечения охраны города, формирования милиции. Роль муниципалитетов первоначально оставалась ограниченной: они занимались только хозяйственной стороной работы милиции, получая компенсацию от государства. Летом 1917 г. возможности муниципалитетов были значительно расширены. Согласно «Временному положению о милиции» от 17 апреля 1917 г. и постановлению Временного правительства от 9 июня 1917 г., милиция становилась исполнительным органом государственной власти, находящимся в ведении земских и городских самоуправлений¹, муниципалитетам была дана возможность принимать иные законные меры охраны безопасности и порядка.

Законы Временного правительства обеспечили правовую базу процесса демократизации и расширения полномочий городского самоуправления. Перед общественно-политическими силами страны развернулось огромное поле деятельности, площадка, где можно было проявить свои управленческие таланты, творческие созидательные способности.

Закрепленные правительством нормы муниципального права оценивались современниками неоднозначно. Это связано с разным подходом представителей общественности к вопросам о степени демократичности тех органов, которые разрабатывали законы, о демократичности преобразований, необходимости децентрализации, соответствии реформы развитию общества.

Сразу после принятия новых законов о городском самоуправлении раздалось голоса об их недостаточной демократичности и скрытом централизаторском устремлении. Критиковались нормы о взаимоотношениях между правительственными комиссарами и муниципальными органами. Как отметил в телеграмме от 24 апреля 1917 г. эстляндский губернский комиссар И.И. Поска, предоставление административной власти права ревизии самоуправлений являлось уклонением от принципа невмешательства администрации в дела муниципалитетов, означало фактическое сохранение надзора за целесообразностью действий городских управлений и признание правильности «изданных при Плеве положений»²

Там же. Т. 1. С. 303.

² ГА РФ. Ф. 1788. Оп. 2. Д. 30. Л. 89–89 об.

«Городовое положение несравненно более реакционное, чем было то, с которым мы боролись в течение 30 лет. Наша борьба свелась ни к чему. Революция не существовала. Ее нет, все возвратилось вспять, вернулось обратно», — с такой экспрессивными словами 14 июля обратился к гласным Петроградской гордумы городской голова Г.И. Шрейдер. Его особое недовольство вызвала статья, предполагавшая приведение в исполнение постановлений гордум, не подлежащих утверждению МВД, лишь через две недели после принятия, если в течение этого срока правительственный комиссар не принес протест в окружной суд. Шрейдер был недоволен пунктом, предполагавшим, что гласные, желающие выступить с определенным предложением, должны сначала письменно обратиться к городскому голове, тот после сбора справок передавал прошение председателю думы, который и решал, когда оно будет озвучено на заседании думы. Правительственного комиссара городской голова назвал «замаскированным градоначальником»¹. Шрейдер отмечал, что 1 статья нового Городового положения, в которой к компетенции городских дум относились дела местного хозяйства и управления, реакционнее положения 1892 г., определявшего сферой компетенции муниципалитетов местные пользы и нужды, так как, по его мнению, местные нужды могли включать и государственные дела, затрагивавшие местные интересы. Шрейдер считал, что Временное правительство обошло вниманием вопросы рабочего законодательства. Городской голова Петрограда (в заседании думы за 1,5 недели до выборов) потребовал «оградить интересы служащих и рабочих от возможной эксплуатации их городским общественным управлением» (после этих слов, согласно стенограмме, раздались аплодисменты)².

Председатель Петроградской городской думы А.А. Исаев полагал, что законодательные акты Временного правительства начали «извращать эту точку зрения единой демократической власти на местах» в рамках старых понятий «о необходимости иметь наряду с органами самоуправления еще и надзирающую, опекающую правительственную власть»³. Товарищ городского головы Петрограда А. Никитский считал, что городская демократия должна требовать признания высшей властью на местах городских голов и председателей губернских, уездных и волостных земских

¹ Вестник городского самоуправления. 1917. 16 июля. № 21. Л. 2.

² Там же. 1 сентября. № 59. Л. 2—3.

³ Там же. 20 июля. Л. 1.

управ, временные комиссары, по его мнению, были возможны только до демократизации местного самоуправления, затем их нужно упразднить. «Все задачи центральной власти должны осуществляться на местах, как в Англии, через органы местного самоуправления, и само Министерство внутренних дел должно стать Министерством местного управления», — писал Никитский¹.

Критический настрой общественности укрепили высказанные 8 сентября 1917 г. намерения Временного правительства учредить должности советников при губернских комиссарах по делам местного общественного управления, которые должны были, по замыслу властей, заменить упраздненные присутствия по городским и земским делам в функциях «по надзору за органами местного самоуправления»², к октябрю 1917 г. было решено отказаться от введения института советников, а функции надзора сосредоточить у помощника губернского комиссара³.

Большевик П. Стучка отмечал, что самой слабой стороной демократизированного городского самоуправления была «полная его несамостоятельность, его прежнее подопечное состояние». Автономность городских дум «звучит насмешкою, — полагал П. Стучка, — если прочесть...» список постановлений, подлежавших утверждению в МВД⁴. В резолюции Первого всероссийского съезда Советов по докладу Л. Шапиро о местном самоуправлении отмечалась необходимость пересмотра политики МВД и реформирования совещания по местной реформе путем привлечения к ее работе представителей Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов. Эту идею поддержал и член Петроградской городской управы энес М.Н. Петров. По его мнению, причиной расхождений решений Временного правительства с позицией демократии был тот факт, что МВД «находится всецело в руках одного политического течения, умеренного, либерального», а в совещании при министерстве представители демократии присутствуют «в чрезвычайно незначительном количестве»⁵.

Исследовав законодательство Временного правительства, Л. Шапиро сделал вывод, что взаимоотношения между комиссаром и самоуправлени-

¹ Там же. 6 августа. № 39. Л. 1.

ГА РФ. Ф. 1788. Оп. 2. Д. 186. Л. 2.

Там же. Л. 6.

⁴ Город и земство. 1917. № 1. 15 октября. С. 8.

Вестник городского самоуправления. 1917. 15 июля. № 20. Л. 2.

ями, согласно новым правовым нормам, строились «по принципу недвусмысленного приоритета комиссара перед органами местного самоуправления». Разделение местного хозяйства и управления между двумя властями, основанными на противоположных началах, по мнению Л. Шапиро, «сделает невозможным энергичное ведение хозяйства и лишь погубит дело»¹. В резолюции съезда по его докладу отмечалось, что органам местного самоуправления, являющимся местными органами государственной власти, не должны противостоять никакие другие представители государственной власти в целом в виде губернаторов, комиссаров или префектов. Именно такой строй, по мнению съезда, мог обеспечить демократическое единство государства, при этом при центральном органе должен быть широко представлен институт технических инструкторов по делам местного хозяйства и управления с правом ознакомления с постановкой дела на местах. Съезд потребовал пересмотра реформы и реорганизации совещания при МВД, которое ее выработывало.

Помимо двухнедельной задержки с фактической реализацией принятых думами решений (в ожидании возможного протеста губернского комиссара), в случае протеста реализация постановления думы приостанавливалась безусловно и до решения дела судом, за исключением случаев чрезвычайных обстоятельств, когда решение могло приводиться в исполнение под ответственность городской управы. Это давало возможность комиссарам приостановить на неопределенный срок любое неуютное им решение думы, иногда делая его бессмысленным².

Еще ряд пунктов разногласий между законом Временного правительства и позицией социалистов привел М.Н. Петров: милиция не была передана полностью органам местного самоуправления, а лишь «поручена» земствам и городам. У муниципалитетов отсутствовали многие, как он считал, важные права (например, право отчуждения недвижимости), ряд постановлений подлежал утверждению министров³. В то же время М.Н. Петров отмечал, что «не «реакцию» и «контрреволюцию» можно усмотреть в реформе, а некоторую тенденцию к централизации в пользу революционной государственной власти, несколько неполную децентра-

¹ Шапиро Л. Местное самоуправление и управление // Вопросы самоуправления. 1917. № 1. 5 августа. С. 11, 14.

Вестник городского самоуправления. 1917. 3 августа. № 36. Л. 2.

Там же. 15 июля. № 20. Л. 2.

лизацию, поэтому, возражая Г.И. Шрейдеру, он писал, что «нужно решительно отвергнуть обвинения опубликованной реформы в контрреволюционности и в близости к “духу Александра III”». В законах Временного правительства о городском самоуправлении М.Н. Петров видел лишь «несложные недостатки и невыдержанность с социалистической точки зрения», отмечая, что «правительственным декретом с городского самоуправления были сняты все оковы, связывавшие ему руки». Так, по его словам, пункт о внесении гласным предложений через городского голову и до революции успешно решался допущением в инструкции о ведении дел в гордуме «внеочередных предложений» гласных, а стеснения из-за предоставленных комиссарам прав не имели, как считал М.Н. Петров, политического значения, так как ответственность самоуправления за незаконность их постановлений «существовала повсюду». Самым серьезным недостатком закона М.Н. Петров считал существование права утверждения правительством некоторых решений дум¹.

Либералы отвергали критику со стороны социалистов. В редакционной статье журнала «Городское дело» отмечалось, что «безнаказанно нельзя доводить до абсурда идею местной автономии, до отрицания известной компетенции представителей центральной власти на местах... эти опыты уже кончаются насилиями дикой толпы над бессильной интеллигенцией и присылкой той же отрицаемой центральной властью карательных отрядов»². Редакция журнала восторженно отзывалась о реформе: «...нельзя не остановиться с чувством величайшего изумления перед тем памятником законодательства, который создала небольшая группа людей... в 6 месяцев и которого достойно было бы целое поколение...»³ Публицист Я.В. Ривлин на страницах журнала «Известия Петроградской городской думы» отмечал, что «русское городское самоуправление... будет... первым в мире по последовательному развитию принципа демократизма»⁴.

Председатель юридической комиссии петроградского самоуправления Гальперн после анализа нового Городового положения увидел в нем принципиальное отличие от прежнего отношения государства к органам самоуправления: закон исходит «из теории генеральной компетен-

Петров М. Новое Городовое положение. Л. 1.

Городское дело. 1917 № 17–18. Сентябрь. С. 385.

Там же. С. 399.

⁴ *Петров М.Н.* Муниципальные задачи социализма. С. 32.

ции органов местного самоуправления, а не из теории генеральной компетенции государственной власти», закреплён принцип самостоятельности городских общественных учреждений¹. Кадет, петроградский гласный Б. Слиозберг, возражая эсерам, отмечал, что ему сложно понять, чем «прегршило» новое Городовое положение. «Вы хотите... распыления самой идеи общегосударственного управления. Вы хотите попросту создать маленькие республики, которые даже не были бы связаны ни одним общим федеративным началом», — заявил кадет, отметив, что интересы городского самоуправления могли сталкиваться не только с интересами России в целом, но и других муниципалитетов, земств. «В интересах единства управления в России надзор государственной власти и руководство в известных случаях необходимы», — подчеркивал Слиозберг².

Несмотря на порой приобретающую острые черты критику муниципального законодательства Временного правительства, ведущие общественно-политические силы «февральского» демократического режима объединяло, как выразился кадет С.В. Бахрушин, «одно общее желание создать такие условия, при которых все местное население могло свободно строить свою местную жизнь... без малейшего давления извне»³. Не нужно забывать, что муниципальные построения властей, составленные впопыхах за один-два месяца, были, как справедливо заметил в приветственной речи на первом заседании демократической Московской городской думы Н.И. Астров, «слабой несовершенной попыткой временного изменения старого закона. Городская реформа еще впереди»⁴. Само правительство говорило о временном характере закона. В июле 1917 г. МВД начало сбор материалов для его переработки в новый органический закон о городском устройстве, а потому попросило городского голову Петрограда прислать стенограммы речей с критикой нового Городового положения⁵.

Изменения, внесенные муниципальной реформой 1917 г., практически освобождали институт городского самоуправления от политических ограничений: резко и не всегда обоснованно расширялся социальный состав избирателей, кардинально была снижена зависимость от центральной

¹ Вестник городского самоуправления. 1917. 1 августа. № 34. Л. 1.

Там же. 1 сентября. № 59. Л. 2—3.

³ Известия Всероссийского союза городов. 1917. Апрель-май. № 43—44. С. 43.

⁴ Русские ведомости. 1917. 8 июля.

⁵ Вестник городского самоуправления. 1917. 28 июля. № 31. Л. 2.

власти, серьезно расширены полномочия. Однако повышенное внимание к «форме» отвлекало от основного — «содержания». В то время как социалисты и либералы реализовывали свои самые дерзкие мечтания и сражались за голоса сбитых с толку горожан, затрачивая серьезные ресурсы (одни — на разработку и практическое воплощение, другие — на критику самой демократичной в мире муниципальной реформы), на первый план в городах выступали продовольственные проблемы, вопросы обеспечения правопорядка, работы транспорта, очистки улиц. Демократизация общественной жизни сама по себе не могла удовлетворить важнейшие потребности горожан, а недовольство населения своим положением и отсутствие общественного консенсуса в вопросе о демократии как первоочередной ценности угрожали демократическим институтам. Возможно, неадекватность законодательных, правотворческих акцентов Временного правительства и устремлений ведущих общественно-политических сил в муниципалитетах реальной ситуации в стране стала одной из причин падения февральского демократического режима.

Можно согласиться с исследователем истории городских самоуправлений А.И. Куприяновым, считавшим, что «нельзя на основе законодательства писать работу по городскому самоуправлению, по его истории. В таком случае мы пишем историю представлений о том, каким бы власть, законодательство хотели видеть городское самоуправление. Пока мы не обратимся к низовым документам, к постоянной, повседневной практике самого самоуправления, мы будем писать достаточно общие вещи»¹. Ключ к ответу на вопрос, что обусловило крах февральского демократического режима и ликвидацию городского самоуправления в думской форме, может дать только конкретно-историческое изучение политической и хозяйственной сторон деятельности муниципалитетов и их финансового положения в 1917 г.

3.3. Муниципальная выборная кампания в условиях революции

После принятия Временным правительством 15 апреля 1917 г. правил о выборах гласных городских дум начался второй этап демократизации органов самоуправления: избрание демократических составов городских дум

Куприянов А.И. Между «олигархией» и «демократией»: городское самоуправление в конце XVIII — первой половине XIX в. // Труды ИРИ РАН. Вып. 7. — М.: Наука, 2008. С. 55.

на основе всеобщего избирательного права. Муниципальная кампания в почти тысяче российских городов проходила с мая 1917 г. вплоть до свержения Временного правительства.

С началом избирательной кампании активизировалась деятельность политических партий. Со всей отчетливостью проявились межпартийные разногласия. Избирательный закон с системой голосования по партийным спискам способствовал политизации выборов, размежеванию партий в борьбе за избирателя. Меншевики и эсеры в вопросах городского хозяйства основывались на концепции муниципального социализма, на идее, что социализм можно начать строить в рамках буржуазного общества, без захвата центральной власти, на уровне муниципалитетов. «Так называемый муниципальный социализм является одним из способов приближения социализма, и мы будем энергично содействовать его росту и развитию», — отмечалось в декларации меньшевистской фракции районной думы Петроградской стороны¹. Это была вполне конкретная политическая позиция: новые органы самоуправления, по мнению социалистов, должны были стать их политической опорой, гарантом сохранения ведущей роли в политической жизни страны. Как считал эсер В. Трутовский, «местные учреждения — не только цитадели, откуда социалисты на местах будут бомбардировать центральную буржуазную власть, это — школа, в которой социалисты учатся управлению производством в будущем обществе...»² На выборах социалисты искали поддержки у широких слоев «трудовой демократии»: рабочих, мастеровых, «тружеников прилавка и конторы», солдат, «малоимущего и неимущего населения».

Кадеты настаивали, что городские самоуправления должны остаться именно хозяйствующими, а не политическими органами. Отбросив партийные интересы, гласные обязаны в первую очередь заботиться об интересах всего города. Поэтому формироваться новые муниципалитеты должны были, как считали кадеты, из «людей дела», имеющих большой опыт, независимо от их партийной принадлежности и политических взглядов. На практике эта позиция приводила к тому, что вокруг кадетов объединялись бывшие «цензовики» и сторонники более правых

Вестник городского самоуправления. 1917. № 3. 24 июня. Л. 3.

² Трутовский В. Задачи социалистов в городских думах. С. 51.

убеждений, хотя кадеты акцентировали внимание на том, что в партии состоят и представители наемного труда, и «трудящаяся интеллигенция».

Большевики в основу муниципальной программы клали политические лозунги. Отвергая идеи муниципального социализма, они заявляли, что без реализации политических целей в центре решить хозяйственные задачи невозможно¹. Как отмечал В.И. Ленин в статье «Позабыли главное» в мае 1917 г.: «Чтобы провести необходимые для народа, назревшие, неотложные реформы, о коих говорят народники и меньшевики, надо порвать с поддержкой империалистической войны и займов, с поддержкой правительства капиталистов, с принципом неприкосновенности прибылей капитала». Без этого, как полагал В.И. Ленин, «муниципальная программа неизбежно превращается (в лучшем случае) в невинное пожелание»². Своей опорой в городах большевики считали рабочий класс и городскую бедноту³.

Значение программ в предвыборной борьбе за контроль над обновленными самоуправлениями не стоит преувеличивать, тем более что составлялись они впопыхах и слабо соотносились с фактически сложившейся в стране ситуацией. В 1922 г. Б. Волин вспоминал, как составлялась муниципальная программа московских большевиков: «Ни Подбельский, ни я никогда вопросами городского хозяйства специально не интересовались. Все мое знакомство с вопросами городского хозяйства заключалось в прочтении нескольких книжек, одной английской, а другой немецкой... трактовавших вопросы городского хозяйства, кажется, с точки зрения пролетариата... Мы достали эсеровскую муниципальную программу (у них таковая оказалась, кажется, 1905 г.) и стали ее штудировать и приблизительно по ее образцу строить нашу муниципальную программу»⁴. Московские эсеры, как отмечала муниципальная комиссия при Московском комитете партии, также положили в основу программы 1917 г. проект эсера

¹ Демидов В.В. Борьба московских большевиков за массы в период выборов в городскую и районные думы в 1917 г. С. 10–12.

² Ленин В.И. Полное собрание сочинений. Т. 32. — М.: Госполитиздат, 1962. С. 24–25.

³ Обзор составлен на основе анализа муниципальных программ Московского комитета РСДРП(б), Московского объединенного социал-демократического комитета, Московского комитета Партии социалистов-революционеров, Партии народной свободы (Муниципальные программы партий. — М.: Экспедиция социалистической литературы, 1917; Вестник Всероссийского союза городов. 1917 № 2. 25 июня).

⁴ Волин Б. Вокруг Московской Думы // Пролетарская революция. 1922. № 6. С. 98.

Ф.А. Данилова (Ачадова), созданный в 1906 г., который «был переработан... дополнен»¹.

В своих программах и кадеты, и социалисты предлагали общие идеи, принципы, списанные у конкурентов, зарубежных и российских публицистов. Разработанная кадетами муниципальная программа была более реалистичной, потому что представители этой партии имели больший, чем у остальных политических сил, опыт городского управления. Готовых к практическому применению, масштабных планов с четкими механизмами их реализации политические силы не предложили, да и в самом обществе спроса на такого рода разработки не было.

По данным МВД, первые выборы на основе всеобщего избирательного права состоялись в мае в 7 городах. В июне выборы прошли в 79 муниципалитетах, а в июле — в 176². К концу сентября, по информации ГУ по делам местного хозяйства МВД, новые составы муниципалитетов были избраны в 643 городах.

Первыми свободными и основанными на всеобщем избирательном праве выборами в российской столице стала избирательная кампания в районные думы. Временное правительство решило не сохранять «лоскутный» состав Петроградской городской думы еще на несколько месяцев и 12 июня постановило «в целях упорядочения работы» не позднее 20 июня выбрать временный состав думы: 200 городских гласных должны были избрать районные гласные на основе пропорциональности. И первые же выборы показали остроту политического момента. Как отмечалось в «Известиях Петроградской городской думы», в предвыборной агитации на авансцену конкурирующие партии выдвинули политические лозунги, отодвинув на задний план муниципальные программы. «Первые выборы не могли не явиться первым подсчетом сил различных политических течений... население интересовалось только общеполитическими вопросами», — отмечал публицист и редактор «Вестника городского самоуправления» Р. Стрельцов, подчеркивая, что именно политический характер выборов предопределил высокий интерес к ним³. Как справедливо отмечал публи-

¹ Муниципальная программа (ближайшие требования при переустройстве городского управления). — М.: изд-во Московского комитета партии с.-р., 1917 С. 2.

Вестник городского самоуправления. 1917. № 30. 27 июля. С. 2.

Стрельцов Р. Выборы в районные думы // Известия Петроградской городской думы. 1917 № 5—6. С. 92—95.

цист Д. Шрейдер, выборы в органы городского самоуправления «производились... под ультраполитическими лозунгами», в предвыборных речах обсуждалось не городское хозяйство, а политика Керенского, не санитарное состояние города, а вопрос о смертной казни, не городские трамваи, а международная политика Терещенко¹. Политизация в Петрограде приводила к «страстности агитации», дело доходило до эксцессов. «Плакаты противников срывались не только со стен, но даже с автомобилей, а в одном случае было разорвано партийное знамя. Кроме того, большое впечатление произвел случай разгрома партийного бюро. Большей частью страсти находили выход в неистовом шуме и в криках “Долой!”»².

Городской голова Петрограда ходатайствовал перед Временным правительством о проведении городских выборов в виде исключения в три дня: 19–21 августа, однако власти посчитали недопустимым нарушать установленный ими порядок, оставив 1 выборный день — 20 августа. Город был разбит на 110 избирательных участков, на которых устанавливалось около 600 урн. Милиционеры по распоряжению городского головы были устранены от всякого участия в подготовке выборов и от наблюдения за порядком их производства, зато муниципалитет старался использовать возможности домовых комитетов, большинство которых согласились разместить в домах избирательные списки и пообещали принять меры для их широкого обозрения и проверки со стороны жильцов³. Эсеры, уже фактически находившиеся у руля муниципальной власти, в воззвании обещали жителям Петрограда добиваться самостоятельного осуществления городским самоуправлением всей полноты местной государственной власти, права населения на законодательную инициативу и референдум. В программе обещали выборность всех должностей и управление городскими предприятиями коллегиально, при участии представителей служащих и рабочих, идею превращения всей земли в городе в общенародное достояние — социализацию — и передачи городскому управлению. Эсеры обещали муниципализацию — передачу в руки города всех общепольных предприятий. Рабочим, по мысли эсеров, следовало дать 8-часовой рабо-

Шрейдер Д. Предпарламент и всенародное представительство // Самоуправление. 1917. 3 октября. № 10. С. 6.

Стрельцов Р. Указ. соч. С. 96–97

Кручковская В. М. Петроградская городская дума в 1917 г. С. 324; Вестник городского самоуправления. 1917. 14 июля. № 19. Л. 3.

чий день, отпуск, коллективный договор, примирительные камеры, страхование и еще ряд социальных, медицинских, образовательных гарантий¹.

Остротой отличались выборы в Московскую гордому, прошедшие 25 июня 1917 г., в которых получили право участвовать примерно 1 млн 200 тыс. человек. Город был разделен на 254 избирательных участка². В ходе муниципальной кампании наиболее шумную всеохватную агитацию развили эсеры. Впечатляющие масштабы развернутой ими кампании красочно описаны одним из лидеров московских эсеров И.Н. Коварским: «Наши митинги полны сочувственных слушателей. Мчатся во все концы города, по всем окраинам и пригородам разукрашенные автомобили с гордой надписью “Земля и воля”, развозящие агитаторов и литературу... В воздухе реют разноцветные листки, разбрасываемые с небесных вышей аэропланами. Стены домов, вокзалы, вагоны железной дороги, трамваи, харчевни, лавки увешаны нашими плакатами, прокламациями, призывами. Огромная красная цифра 3... смотрит со всех сторон, врезывается в глаза, в душу...»³ Эсеры сосредоточились на критике действий цензовых дум, кадетов, акцентировании внимания на своем революционном прошлом, раздаче обещаний. В статье М. Гендельмана «Наши задачи в Думе», опубликованной в партийной газете московских эсеров «Труд» в день выборов, отмечалось, что меры, которые собираются предпринять эсеры в новой думе, «не будут иметь характера реформ, т. е. частичных улучшений, но должны, в конечном счете, привести к отмене основ современного строя, частной собственности на землю, фабрики, заводы и т. д., все более вторгаясь в сферу производства и распределения благ»⁴. Представители остальных списков также предпринимали все усилия, убеждая горожан проголосовать за их список.

Агитация не была запрещена и в день выборов, но должна была идти за пределами избирательных участков. Пресса писала об автомобилях с агитаторами, забрасывавшими потенциальных избирателей листовками. Эсеры в день выборов устроили близ избирательных участков «летучие пункты» — за столиками сидели люди интеллигентного вида, давали разъяснения по процессу голосования и распространяли партийную ли-

¹ Вестник городского самоуправления. 1917. 17 августа. № 46. Л. 2.

² ЦГАМ. Ф. 179. Оп. 28. Д. 171. Л. 174–174 об.

Труд. 1917 25 июня.

Там же.

тературу, по всему городу были развешаны плакаты-диаграммы с итогами победоносных для эсеров московских выборов. Кадеты вели агитацию в основном в районных партийных клубах, на улицах же лишь шла продажа открыток с изображениями видных партийных работников и министров-кадетов. За большевиков агитировали плакаты, размещенные «захватным правом» на многих городских трамваях¹.

Ожесточенность предвыборной борьбы, взаимные обвинения и разжигание классовой нетерпимости способствовали инцидентам на предвыборных собраниях. 21 июня 1917 г. под председательством комиссара по Москве прошло межпартийное совещание, на котором были выработаны правила корректного поведения представителей партий: каждый агитатор должен был начинать речь с призыва уважать чужое мнение и свободу слова, партийные воззвания не должны были срываться или заклеиваться конкурентами, политические партии обещали в день выборов следить за исполнением требований избирательного закона². Тем не менее происшествий было немало. Так, например, 18 июня толпа избила агитатора партии народных социалистов Л.Н. Королёва, а вместе с ним защищавшего его большевика Ведерникова, 20 июня у порога здания Московского совета пострадал эсер Солохин, попытавшийся вступить за большевиков³. Во 2-м Андроньевском училище докладчик Партии народной свободы прапорщик Ефимовский после выступления был арестован солдатами из Андроньевского госпиталя⁴.

По сообщению журнала «Самоуправление», в Астрахани выборы озаменовались «избиениями инакомыслящих», а в Егорьевске дело дошло до убийства⁵. Наказание за преступления против свободы выборов было введено еще в 1906 г. и существенно в 1917 г. не поменялось. Посягательство на свободу избирательного права, участие в выборах лиц, не имеющих на это права, подкуп избирателей, злоупотребления при подсчете голосов карались тюремным заключением на разные сроки, а в самых серьезных случаях — арестантским отделением с лишением всех прав⁶.

Вестник городского самоуправления. 1917 23 августа. № 51. Л. 2.

Русские ведомости. 1917 23 июня.

³ Труд. 1917. 23 июня.

Русские ведомости. 1917 23 июня.

Самоуправление. 1917. 13 августа. № 3. С. 22.

⁶ Там же. С. 23.

Особенностью предвыборных кампаний в губернских, а особенно в уездных городах было то, что далеко не все население накануне выборов разделяло те или иные партийные предпочтения, политические партии были не так сильны и активны, поэтому их место занимали союзы разных групп населения, организовавшиеся весной 1917 г. с целью отстаивания бытовых, далеких от политики интересов. Происходил процесс поляризации населения городов, когда они начали весьма ожесточенно заботиться в первую очередь о классовых интересах, а не об общественных нуждах.

Деление происходило по сословному, профессиональному, национальному, религиозному признакам. Помимо партийных списков в выборах участвовали национальные или религиозные блоки: например, в Киеве — украинские, польские социалисты, поляки, евреи представили 2 списка: буржуазный и социалистический; в городе Валке подали списки латыши, эстонцы, русско-польско-литовский блок; во Владикавказе — осетины; в Вологде, Туле — евреи; в Петропавловске — мусульмане и христиане; в Умани — сионисты и христиане; в Чистополе — мусульмане и старообрядцы; в Керчи — православные избиратели и татары; в Ревеле — эстонцы-социалисты и эстонцы-домовладельцы, немецкие избиратели, русские. Также списки формировались на профессиональной, социальной основе: во многих городах на выборы отдельно шли домовладельцы, в некоторых — ремесленники, трудовая интеллигенция, мещане, арендаторы, квартиросъемщики, советы рабочих депутатов. В Гжатске, Нолинске списки представили духовенство, женские организации; в Керчи — поселковые крестьяне; в Череповце — общество потребителей; в Чистополе — чиновники; в Котельниче отдельными списками на выборы шли «Красный крест», родительский комитет женской гимназии; в Вятке — губернский союз инженеров и техников. Даже в Петрограде в муниципальных выборах в августе участвовали Союз инженеров путей сообщения, группа представителей домовых комитетов, Торгово-промышленный союз, 5 кандидатов выдвинула Лига развития народа и одного — группа лиц, проживающих во 2-м Адмиралтейском подрайоне¹.

Особенностью выборов в провинции были более вялые, по сравнению с Москвой и Петроградом, темпы агитации, из-за меньшей поли-

Крестьянская газета Вятского губернского земства. 1917. 1 августа; Вятская мысль. 1917. 4 августа; Известия Тульского губисполкома. 1917. 2 августа; Вестник городского самоуправления. 1917. 5 августа. Л. 1–2; 13 августа. № 45. Л. 3–5; 23 августа. № 51. Л. 3.

тизации населения и более ограниченных финансовых возможностей общественных сил. Предвыборная агитация разворачивалась в основном на устраиваемых ораторами собраниях на предприятиях, в городских парках, на страницах городских газет, различные общественные организации рекомендовали своим членам голосовать за тот или иной список.

В качестве примера можно привести предвыборную кампанию в подмосковном Серпухове. По наблюдению инструктора Московского губернского избирательного комитета М. Ушакова, вопросы, связанные с выборами, обсуждались в Серпухове на партийных собраниях, на случайных митингах. Из муниципальных платформ партий была опубликована только программа большевиков¹, так как профсоюз типографов был большевистским и, по воспоминаниям большевика И.А. Кокушкина, «с удовольствием исполнял наши партийные заказы по печати»².

Как вспоминал серпуховский большевик А. Мишин: «В связи с предстоящими выборами в городскую управу в городе шли оживленные разговоры. Говорили в трактирах, на базарной площади, в солдатских казармах и на фабриках. Не раз завязывались споры в чайной общества потребителей, куда по вечерам стало собираться много народа, интересующегося выборами. На нас обычно нападали меньшевики и эсеры с упреками по поводу отказа от блока с ними... Спор разгорался все сильнее и сильнее, наши столы обычно тесным кольцом окружали посетители чайной, жадно прислушиваясь к речам... Чайная закрывалась поздно, часа в 2 ночи. Разгоряченные спором, мы еще долго не расходились, стоя кучкой где-нибудь на перекрестке улиц и продолжая спор...»³ По воспоминаниям большевика И.А. Кокушкина, «случайно мы нащупали другую форму объединений — этой формой было собрание активных работников вроде как бы на открытую дискуссию, местом которых была чайная О-ва трезвости... В эту чайную каждый вечер собирались и партийные, и беспартийные пить чай, и мы решили использовать эти чаи. Я заранее подготовлял и делал доклад по тому или другому вопросу, после чего вы-

Известия Московского губернского избирательного комитета. 1917. 5 июля.

Кокушкин И.А. Две революции. Воспоминания участника. — М.-Лг.: Московский рабочий, 1925. С. 37

Мишин А. Май — август 1917 г. в Серпухове. // Московская провинция в семнадцатом году: сборник воспоминаний / Сост. Е. Попова. — М.-Л., Московский рабочий, 1927. С. 144.

ступали другие товарищи и, таким образом, постепенно втягивались в эти собрания. ...Словом, эта чайная стала нечто в роде “дискуссионного клуба”»¹.

Огромное число горожан, представителей отделенного пропастью от узкой прослойки образованных граждан традиционного общества, не понимавших политики и программ, возбужденных революцией, интересовалось не политическими платформами, а лозунгами, верило в популистские обещания, что в условиях войны и революционных потрясений в стране, не имевшей опыта демократии, было крайне опасно.

День выборов в Москве воспринимался представителями партий и активной частью населения как «решительный», «великий» день². У многих избирательных участков еще до их открытия в 8 часов утра образовались очереди. Но явка горожан оказалась относительно низкой: 53% от внесенных в списки избирателей. «Все живые свидетели происходивших выборов отмечают, что настроение у избирателей в очередях господствовало сосредоточенное, серьезное, “как на исповеди или на причастии”», — сообщал корреспондент «Известий Всероссийского союза городов» А.Н. Ульянов³. Наблюдавший за московскими выборами 25 июня 1917 г. С.В. Бахрушин был поражен «первобытной наивностью, за которой чувствуются мятежные искания искренних людей, которые слышат с разных сторон, что “вот здесь Христос, вон там Христос”, и верят в его присутствие, и жаждут истины... Перед глазами воскресает XVII в. с его наивными сомнениями об антихристианской печати, с его верой в букву формулы, с его жаждой правды и царства Божия...»⁴ В Петрограде, как сообщал корреспондент муниципальной газеты, многие, желая вызвать больше доверия к своему голосу, опускали с избирательными листками документы, удостоверения личности. Некоторые считали, что номера на урнах, регулирующие алфавитный порядок избирателей, на самом деле означают номер списка⁵.

Уже итоги районных выборов в Петрограде продемонстрировали полное превосходство социалистов: за них было подано 74,4% голосов — из 806 избранных гласных социалистами были 599 человек. Если кадеты и

¹ Кокушкин И.А. Указ. соч. С. 41.

² Известия Всероссийского союза городов. 1917. № 45–46. С. 36–37.

³ Там же. С. 38.

Русские ведомости. 1917. 29 июня.

Вестник городского самоуправления. 1917. 22 августа. № 50. Л. 2.

другие несоциалистические группы провели в районах 25,6% от общего числа гласных, то умеренные социалисты — 55%, существенного результата добились и большевики — 19,4% новых гласных были избраны от них¹. В июне избранные всеобщим избирательным правом районные гласные (в голосовании приняли участие 673 гласных из 796) сформировали новый состав Петроградской гордумы: в ней оказалось 54 эсера, 47 кадетов, 40 меньшевиков, 37 большевиков, 11 трудовиков, 6 энесов и 5 социал-демократов группы «Единство». «Биржевые ведомости» отмечали, что партии рассматривали эти выборы как пробные и стремились выдвинуть в думу тех лиц, которых впоследствии предложили бы и на выборах на основе всеобщего избирательного права².

По итогам первых прямых выборов 20 августа в Петрограде заметно упрочили позиции в сравнении с июнем эсеры (вместо 54 — 75 мест из 200 в думе) и особенно большевики (вместо 37 — 67 мандатов). Кадеты получили 42 места (в июне было 47), а меньшевики — лишь 8 (в июне с «Единством» — 45). Остальным партиям и группам досталось по 1–2 мандата³. В Москве победителями стали эсеры, получившие предпочтение у 57,98% избирателей, им досталось 116 мест из 200 в Мосгордуме; 2-е место оказалось у кадетов, которых поддержали 16,85% проголосовавших, что дало им 34 места; 3 и 4 места поделили большевики и меньшевики — 11,82 и 11,66% — 24 и 23 места в новой думе соответственно; энесам удалось получить 1,25% и 3 места, «Единство» и торгово-промышленники, получив по 0,22% голосов, в демократически избранную Московскую думу не попали⁴.

Итоги выборов в Москве в прессе были названы «московской загадкой». Общественность удивил факт, что легенда о «кадетской Москве» осталась лишь легендой, журналисты пытались понять причины крупного успеха во «второй столице» именно эсеров. Партийная эсеровская газета «Дело народа» объясняла победу «стихийной тягой московских граждан к общим политическим принципам и тактике нашей партии», однако признавало, что дело было и в «моде» на эсеров, к которым «примазываются и за страх, и за совесть», говорила об опасности «уклонения, смягчения или

Стрельцов Р. Указ. соч. С. 97–98.

² Вестник городского самоуправления. 1917 22 июня. № 1. Л. 2.

Кручковская В.М. Петроградская городская дума в 1917 г. С. 324–325.

⁴ Известия Всероссийского союза городов. 1917. № 45–46. С. 43–45.

загрязнения наших лозунгов». Газета «День» отмечала, что победа связана с тем, что партия эсеров стала воплощением «социально-политической равнодействующей русской революции». Меншевистская «Рабочая газета» видела за победой эсеров в Москве превращение их в «большую демократическую партию, партию крестьянства и городской мелкой буржуазии». Орган московских объединенных социал-демократов «Пролетарий» обещал, что избиратель горько разочаруется за доверие «аграрному утопизму социал-революционеров», и предсказывал, что победа обернется поражением. Газета пересказывала слухи, что эсеры не ожидали абсолютной победы и составили список кандидатов «не вполне тщательно», включив людей, которых партия не желала бы видеть в гласных. «Русское слово» назвало результаты эсеров «торжеством стихийных “земляных” сил», отмечая, что их список был «излюбленным списком женской части».

Кадетская «Речь» и «Биржевые ведомости» писали, что вопросы городского хозяйства Москвы оставались «совершенно вне поля зрения избирателей», их затмила «демагогия» эсеров и лозунг «Земли и воли». «Серые массы московской бедноты, пришлого народа, не порвавшего окончательной связи с землей, голосовали за “мужицкие идеалы”, но какое имеет это отношение к муниципальной жизни Москвы и ее нуждам — какое тягостное недоразумение создает партия для себя самой и для городского населения», — писало «Современное слово». А. Кизеветтер в «Русских ведомостях» подчеркивал, что победу эсерам принесло «инстинктивное и стихийное недоверие простонародных масс к интеллигенции, ко всякой интеллигенции, в том числе и к демократической». По мнению Кизеветтера, негативную роль сыграла демонизация агитаторами кадетов и летнее время, когда значительная часть сторонников ПНС уехала из города¹.

Во многих губернских и крупных уездных городах на муниципальных выборах также победили эсеры, распространен был и «социалистический блок» — предвыборная коалиция умеренных социалистов. По данным МВД на 4 августа 1917 г., из 1884 избранных гласных 26 губернских городов 38,9% представляли социалистический блок, 17,8% — эсеров, 13,6% — кадетов, 12,8% — беспартийных, 7,7% — большевиков, 5,5% — меньшевиков, 3,7% — национальные группы. Средняя явка составила 45,9% избирателей².

Вестник городского самоуправления. 1917. 29 июня. № 7. Л. 2—3; 1 июля. № 8. Л. 2—3.

Там же. 9 августа. № 41. Л. 2.

В 212 уездных и безуездных городах соотношение было другое: более половины — 52,9% из 6903 избранных гласных составляли беспартийные, 22,6% — социалистический блок, 7,1% — эсеры, 6,1% — национальные группы, 5,3% — меньшевики, 5% — кадеты, 1% — большевики при явке в среднем 62,4% горожан¹. Публицист А. Александровский обратил внимание на большое число беспартийных, «более или менее равнодушных к политическим вопросам граждан» в думах уездных и заштатных городов. По его мнению, это являлось не только свидетельством слаборазвитой партийной системы на местах, но и «признаком честного, вдумчивого отношения к вопросу»: «провинция слишком серьезно относится к общественным задачам, чтобы легкомысленно решить вопрос о своей партийной окраске»².

Данные по московским выборам позволяют выявить социальный состав избранных гласных и его динамику. В распорядительный орган московского муниципалитета — городскую думу — 25 июня 1917 г. прошли 39 рабочих, 20 городских и земских служащих, 19 врачей, 18 присяжных поверенных и их помощников, 16 публицистов-литераторов, 13 профессоров, 8 фабрикантов и коммерсантов, 35 агрономов, инженеров, педагогов, кооператоров, коммерческих служащих, 4 состоящих на государственной службе, 28 человек — прочих профессий и не обозначивших профессию³.

Демократические выборы в Мосгордуму в 1917 г. состоялись всего лишь примерно через полгода после выборов последнего цензового состава думы в условиях самодержавия, в связи с этим интересно проанализировать изменения в социальном составе избранных гласных, вызванные революцией и демократизацией. В составе Мосгордумы летом 1917 г. осталось примерно такое же число профессоров и преподавателей, как и накануне революции, уменьшилось число мировых судей и присяжных поверенных, очень резко — в 8 раз — сократилось представительство директоров, членов правлений, коммерсантов и фабрикантов. Резко выросло число лиц интеллигентных профессий, а также инженеров, врачей — с 39 до 90 гласных. Эта категория составила 45% состава думы, а вместе с профессорами и преподавателями — более половины всей думы, причем среди них заметную роль приобрели городские и земские служащие (10% глас-

¹ Там же.

² Там же.

Известия Всероссийского союза городов. 1917. № 45–46. С. 46–47.

ных). В демократической думе появилось весомое представительство рабочих — 39 человек, или почти 20% думского состава. Если Московская дума образца декабря 1916 г. была буржуазно-интеллигентской, то дума июня 1917 г. стала интеллигентской со значительной добавкой рабочих и муниципальных служащих.

Публицист А.Н. Ульянов подчеркивал, что «культурный уровень избранной Думы очень высок, и решающий голос в ней будет иметь интеллигенция»¹. Однако кадет С.В. Бахрушин был менее оптимистичен. По его мнению, «в культурном отношении демократическая дума представляла собой... значительный шаг назад»², так как вместо интеллигентской элиты, «света московской адвокатуры» и лучших представителей «буржуа» пришли «серенькие» учительницы и «полуграмотные бухгалтера». «Общее понижение культурного уровня думы нашло свое наглядное выражение в ее внешнем облике... неряшливой распушенностью, характерной для людей средней интеллигенции. Табачный дым, окурки на полу, косоворотки и блузы — все это придавало думским заседаниям колорит тех студенческих вечеринок старого типа, которые увековечены Маковским», — отмечал Бахрушин³.

Он писал также об отсутствии преемственности новой думы к старой: только 25 из 200 избранных гласных (12,5%) раньше входили в состав цензовой Московской думы и управы⁴. Этот показатель разительно отличался от данных предыдущих лет. Так, по информации Л.Ф. Писарьковой, в думе состава 1904 г. «старых» гласных было 59%, 1908 г. — 36%, 1912 г. — 53%, 1916 г. — 51%⁵

Известия Всероссийского союза городов. 1917. № 45–46. С. 46–47

ЦГАМ. Ф. 2263. Оп. 1. Д. 1. Л. 1.

Там же. Л. 2–3.

Там же. Л. 1.

Писарькова Л.Ф. Городские реформы в России и Московская дума. С. 212.

Выборы в Московскую городскую думу в декабре 1916 г. и в июне 1917 г.¹

	Выборы конца 1916 г. (число гласных категории: процент от общего числа гласных)	Выборы 25 июня 1917 г. (число гласных категории: процент от общего числа гласных)
Директора, члены правлений, коммерсанты, фабриканты	65: 40,5%	8: 4%
Арендаторы	7: 4,4%	Нет данных
Мировые судьи, присяжные поверенные	28: 17,5%	18: 9%
Ремесленники, приказчики	4: 2,5%	Нет данных
Чиновники и другие лица, состоящие на госслужбе	2: 1,3%	4: 2%
Инженеры, врачи, архитекторы, агрономы, лица других интеллигентных профессий	39: 24,4%	54, а также 20 городских и земских служащих и 16 публицистов, итого — 90: 45%
Профессора, преподаватели, директора	15: 9,4%	13: 6,5%
Рабочие	—	39: 19,5%
Прочие профессии и не обозначившие профессиональную принадлежность	—	28: 14%
Итого:	160 гласных	200 гласных

В уездном Серпухове среди гласных преобладали рабочие и служащие. Из 51 избранного в Серпуховскую гордуму рабочие составили почти половину — 24 человека, прошли 14 земских, городских, торговых, про-

Известия Всероссийского союза городов. 1917. № 45—46. С. 46—47; Известия Петроградской городской думы. 1917. № 1. С. 99.

мышленных служащих, 2 чиновника, 2 врача, 2 юриста, 2 представителя творческих профессий, по 1 учителю, солдату, коммерсанту, священнику, 1 мещанский староста. Преемственности практически не было: из числа выбранных только 3 человека (6%) ранее являлись гласными¹.

Первой задачей новых составов дум стало формирование исполнительных органов. Накануне первого заседания нового состава Московской городской думы провели собрания прошедшие в ее состав политические группы. Автор редакционной статьи в газете «Московские ведомости» свидетельствовал о большой растерянности в рядах московских неонародников². Вчерашние пристрастные критики, не имевшие опыта городского управления, неожиданно получили господство в одном из самых крупных муниципалитетов в России в экстремальных революционных условиях. Наилучшей тактикой было попытаться разделить ответственность с другими партиями, привлечь оттуда муниципальных работников. На совещании эсеры заявили, что раз вся избирательная кампания прошла под знаком победы социалистов, то ни одна из социалистических партий не может снять с себя ответственности за ведение городского хозяйства³.

Однако большевики решили воздержаться от участия в выборах руководящего аппарата думы и управы⁴. Кадеты сочли, что совместная работа с эсерами возможна, только если их муниципально-политическая деятельность не будет находится в противоречии с программой кадетов⁵. Стоявшие политически близко к эсерам меньшевики также не захотели занять место подчиненных помощников и разделить с эсерами ответственность за дела городского управления⁶. Как с обидой писал эсер И.Н. Коварский: «И справа, и, что гораздо хуже, слева мы не нашли той помощи, на которую имели основание в большей или меньшей мере рассчитывать... Наперерыв, одна за другой, с большей или меньшей энергией, все социалистические фракции поспешили умыть руки и стали в позу безответственной оппозиции... С.-р. были предоставлены самим себе»⁷

¹ ЦГАМ. Ф. 549. Оп. 3. Д. 3227. Л. 1–2.
Московские ведомости. 1917. 29 июня.

³ Русские ведомости. 1917. 6 июля.
Там же. 1 июля.

⁵ Там же. 2 июля.

⁶ Там же. 11 июля.
Труд. 1917. 6 августа.

Проводившаяся накануне выборов социалистическая тактика политизации муниципальных выборов — разжигание классовых противоречий, острая критика всей деятельности цензовых дум, политическое размежевание и предвыборная борьба даже с тактически близкими силами — оказалась более чем успешной. Эсерам удалось неожиданно для самих себя единолично взойти на вершину муниципальной власти. Но тактика политизации способствовала и тому, что после выборов не удалось достигнуть согласия совместно управлять городом ни с одной политической силой. Эсеры остались у руля новой думы в одиночестве. Вину за эту ситуацию несли и оппоненты победителей, поставившие интересы политического выживания и сохранения популярности своих партий превыше интересов всего города, диктовавших необходимость сплоченной совместной работы. «Этот расчет не лишен практичности. Но зато он лишен другого: общественной совести...» — восклицала эсеровский публицист и гласная думы Л. Арманд¹.

Первое заседание нового состава Московской городской думы состоялось 7 июля 1917 г. Председателем думы был избран большинством в 120 голосов один из лидеров московских эсеров старый народник О.С. Минор², 11 июля городским головой большинством 106 голосов против 27 стал эсер В.В. Руднев, товарищами городского головы — эсеры С.А. Студенецкий и И.Н. Коварский³. Новый городской голова В.В. Руднев продолжил искать пути выхода партии из изоляции в кулуарных переговорах с кадетами. Товарищ городского головы в старом составе Мосгордумы П.А. Бурышкин, избранный в новую думу по списку кадетов, не состоял формально членом Партии народной свободы и был хорошо знаком по прошлой работе в Союзе городов с эсером С.А. Студенецким, который и предложил ему остаться товарищем городского головы, заявив, что перевыборы ему обеспечены. Оказавшись в одном поезде, В.В. Руднев и П.А. Бурышкин провели ночь в совместной беседе. Как вспоминал С.В. Бахрушин, П.А. Бурышкин вернулся «очарованный» В.В. Рудневым⁴. Фракция думских кадетов во главе с Н.И. Астровым также поддержала планы Бурышкина, и тот стал, по собственным словам, «единственным

Там же. 5 сентября.

² Русские ведомости. 1917. 8 июля.

Там же. 12 июля.

⁴ ЦГАМ. Ф. 2263. Оп. 1. Д. 1. Л. 25 об. — 26.

в России товарищем городского головы, избранным “цензовой” думой и переизбранным “социалистической”»¹. Как сообщала в сентябре 1917 г. Л. Арманд, преодолев долгие колебания, только после Государственного совещания кадеты решили принять деятельное участие в работе управы². Товарищем городского головы по заведованию гражданским управлением (административными функциями, которые раньше выполнял комиссариат градоначальства) стал энес Г.В. Филатьев. Членами городской управы были переизбраны кадеты: кн. М.В. Голицын, А.Н. Зембицкий, Л.Н. Литошенко и др.³

Не добившись поддержки слева, пришедшие к власти в московском муниципалитете эсеры начали поворот вправо, заключив союз с кадетами. Поправление было заметно уже на первом заседании новой думы, когда в своем выступлении избранный председателем думы О.С. Минор заявил, что Москва «при старой думе сумела стать лучшим образцом муниципального хозяйства», что «московские деятели прежней думы сумели сплотить вокруг себя все честное, все мыслящее»⁴. Эти утверждения разительнo отличались от прежних высказываний социалистов-революционеров. Эсеры не предприняли тех радикальных мер, которые обещали накануне выборов. Наперекор опасениям «буржуев», ожидавших от эсеров «всяких ужасов», как отмечала газета «Коммерсант» 14 июля, новые думские гласные «начали, честь-честью, с займа, т. е. с давно практиковавшейся... панацеи.... Каких-либо органических мероприятий, в корне изменяющих систему городского хозяйства, не предвидится...»⁵

Быстрая сдача эсерами позиций не осталась незамеченной и масса-ми москвичей. Со всех сторон на эсеров обрушилась критика. Отвечая на нее, представители ведущей муниципальной силы в Москве обвиняли в наивности самих горожан: «Обывателю нужен блеск, шум, яркость выступлений, а когда работа идет подземная, муравьиная — он ворчит...»⁶ И вот уже в статьях эсеров мелькают фразы, произносившиеся кадетами весной 1917 г. и накануне муниципальных выборов: «...не время те-

Бурыйшкін П.А. Москва купеческая. — М.: Столица, 1990. С. 337

Труд. 1917. 5 сентября.

Русские ведомости. 1917. 23 августа.

Там же. 8 июля.

Коммерсант. 1917. 14 июля.

⁶ Труд. 1917. 8 августа.

перь говорить, не время пробуждать в народе легкомысленное отношение к жизни. Мы будем открывать перед читателем свою физиономию не в словах, а в деле, не в лозунгах, а в правде»¹. Одного желания было недостаточно. У эсеров не было имевшихся у кадетов опытных муниципальных деятелей, проработанного практического плана реализации хотя бы части обещаний. Этот план эсерам, заваленным текущими делами и работавшим «по 24 часа в сутки», пришлось разрабатывать в условиях цейтнота летом-осенью 1917 г.

Руководящий состав Петроградского городского самоуправления радикально поменялся в июне после формирования центральной городской думы из состава районных дум. Председателем думы был избран меньшевик А.А. Исаев, а его заместителями стали кандидат от эсеров и меньшевиков социалист-революционер И.И. Мильчик, большевик И.А. Теодорович и кандидат от кадетов В.В. Меншуткин. Городской голова Ю.Н. Глебов, его товарищ В.Н. Новиков и член городской управы К.Г. Голубков заявили о сложении полномочий. В числе прочих гласными городской думы стали большевики и межрайонцы Г.Е. Зиновьев, Л.Б. Каменев, В.П. Милютин, М.С. Урицкий, Я.М. Свердлов, А.М. Коллонтай, А.В. Луначарский, А.А. Иоффе, П.И. Стучка, Л.М. Карахан, Д.Б. Рязанов; меньшевики Ю.О. Мартов, М.И. Либер, Р.А. Абрамович, Б.И. Николаевский, эсеры Д.Я. Дорф, В.Е. Трутовский, Б.Н. Коварский, М.Б. Гальперин, Н.Я. Быховский; от «Единства» — В.Н. Катин-Ярцев, от трудовиков — Н.В. Чайковский, М.Н. Петров, Н.А. Галяшкин, А.С. Зарудный, А.А. Журавлев; от энесов — Н.Н. Шнитников, М.А. Метт, И.Н. Лодыженский; от кадетов — П.Н. Милюков, М.М. Винавер, А.В. Тыркова, М.П. Федоров, Л.А. Велихов, К.Г. Голубков, К.Н. Нардов, В.Д. Кузьмин-Караваев, А.А. Кауфман². Одним из кандидатов от большевиков в гласные районной думы Петроградской стороны был И.В. Джугашвили-Сталин³.

На заседании 30 июня городским головой на безальтернативной основе был избран эсер Г.И. Шрейдер при отказе от участия в голосовании кадетов из-за того, что между фракциями не было предварительного со-

¹ Там же. 10 августа.

Вестник городского самоуправления. 1917 22 июня. № 1. Л. 2.

ГА РФ. Ф. Р6978. Оп. 1. Д. 665. Л. 34.

глашения, и большевиков, решивших не участвовать в деловой работе. Член управы М.Н. Петров отметил тот факт, что в первой пореволюционной думе Петрограда «рука об руку» сотрудничали представители двух совершенно разных политических течений, а Г.И. Шрейдер дал два обещания: не забывать в работе интересы революции и русского трудового народа, а также помнить, что он является представителем партии эсеров¹. Социалистам казалось, как писала «Рабочая газета», что «в жизни города открывается новая эпоха, воплощенная в этом городском голове — социалисте, демократе, вчерашнем эмигранте, обычном госте русских тюрем в годы реакции»². Состав городской управы при новой временной думе не поменялся.

После избрания в августе Петроградской городской думы на основе всеобщего избирательного права процесс формирования исполнительных органов был более быстрым, поскольку эсеры сохраняли свое центральное положение. Председателем думы 1 сентября вновь, как и в июне, был избран меньшевик А.А. Исаев, городским головой — эсер Г.И. Шрейдер с жалованьем 15 тыс. руб. в год. В состав президиума думы вошли кадет Л.А. Базунов, эсер И.И. Мильчик и большевик В.П. Милютин, товарищами городского головы с окладом 9 тыс. руб. в год стали кадет Ф.А. Книпович, который должен был отвечать за административно-организационные вопросы, беспартийный социалист, специалист по электротехнике профессор Н.А. Артемьев, которому предстояло заведовать городскими предприятиями, и большевик А.В. Луначарский для решения культурно-просветительских задач. В состав городской управы были избраны 22 члена с окладом 9 тыс. руб. в год: 7 эсеров, 6 большевиков, 3 кадета, 2 меньшевика, 2 энеса, 1 от группы «Единство» и 1 беспартийный. Было сформировано 20 управских исполнительных комиссий. Как удалось установить В.М. Кручковой, из 248 членов комиссий, партийную принадлежность которых получилось выяснить, 32,7% были эсерами, 27,8% — кадетами, 25,8% — большевиками, 8,1% — меньшевиками, 2% — энесами, 3,6% были беспартийными³. Если в Москве большевики отказались участвовать в руководящих органах муниципа-

Вестник городского самоуправления. 1917. 2 июля. Л. 2.

² Там же. 5 июля. № 11. Л. 2.

³ Кручовская В.М. Петроградская городская дума в 1917 г. С. 324–325; Вестник городского самоуправления. 1917. 7 сентября. № 64. Л. 2.

литета и перешли в оппозицию, а эсерам пришлось блокироваться с кадетами, то в Петрограде большевики согласились работать вместе с кадетами и эсерами в городской управе и на уровне заместителей городского головы.

В каждом городе России сотрудничество партий при формировании руководящих муниципальных органов складывалось уникальным образом. Так, в Туле большевики, кадеты и торгово-промышленники, оказавшиеся в меньшинстве, отказались участвовать в избрании руководящих деятелей демократического муниципалитета. На первом заседании нового состава гласных председателем Тульской городской думы был избран эсер П.А. Буланже, его заместителем — меньшевик Н.Г. Бригадиров, городским головой стал бывший губернский комиссар меньшевик С.Р. Дзюбин, а спустя две недели пост товарища городского головы занял меньшевик Л.В. Обрезков¹. Число членов городской управы было оставлено прежним — 9 человек: 4 места досталось эсерам и 5 — меньшевикам. Городской голова С.Р. Дзюбин попытался было уговорить бывшего заместителя городского головы цензовой думы А.Н. Хатунцева, шедшего на выборы по списку кадетов, остаться в управе для совместной работы, однако кадеты выступили против занятия членами их партии ответственных должностей в социалистическом тульском муниципалитете, и А.Н. Хатунцев отказался². Постепенно отстранились от меньшевиков и эсеры: к октябрю 1917 г. все члены управы от партии эсеров один за другим ушли в отставку. Город оказался под полным контролем меньшевиков, в то время как эсеры сосредоточили свои силы в земских органах³.

В Вятской городской думе получили полное преобладание социалисты: городским головой стал меньшевик-оборонец преподаватель технического училища Н.П. Алеев, товарищем городского головы был избран представитель занявших 2-е место кадетов — А.Е. Иорданский. Членами городской управы стали: 2 эсера — чиновник Министерства земледелия Ю.А. Малис и преподаватель духовной семинарии А.В. Крассов; 1 меньшевик — монтер городской электростанции⁴ С.А. Мотошков.

¹ ГАТО. Ф. 174. Оп. 2. Д. 3645. Л. 292–293, 308.

Тульская молва. 1917. 15 августа.

Голос народа (Тула). 1917. 19 августа.

⁴ ГАКО. Ф. 630. Оп. 8. Д. 845. Л. 2–3.

Председателем думы стал бывший председатель губисполкома социалист В.В. Аммосов, его заместителем — член 3-й Государственной думы кадет С.С. Липягов¹. Сотрудничество меньшевиков и эсеров с кадетами в Вятке началось сразу при формировании руководящих органов муниципалитета.

В Серпухове на первом заседании новой думы 1 сентября 1917 г. в городскую управу были избраны 2 меньшевика: А.Ф. Карпов и С.В. Виноградов, работавшие раньше: первый — слесарем, второй — провизором; и эсер, работавший механиком, В.В. Алексеев. Городским головой стал меньшевик, земский статистик В.Д. Корсаков². Была сформирована полностью социалистическая управа.

Несмотря на активные призывы к населению со стороны соперничавших политических сил прийти на выборы и проголосовать, этим правом воспользовались далеко не все горожане. По данным Главного управления по делам местного хозяйства МВД на конец сентября 1917 г., в среднем в прошедших в городах выборах участвовало 57% избирателей.

Явка на выборах в Вятскую городскую думу 23 июля 1917 г. составила примерно 36,9% от числа внесенных в списки избирателей (на выборах в городскую думу в 1913 г. — 34%). В Котельниче — 36,2%. В целом по Вятской губернии в выборах в городские думы приняло участие 40% от внесенных в списки избирателей (дореволюционный показатель — примерно 41%)³. В Серпухове явка была сравнительно высокой — 65% избирателей, в Москве, Туле — довольно низкой после бурной избирательной кампании — 53 и 57,5% соответственно. В целом по Петрограду 20 августа проголосовало 549 тыс. избирателей, или около 40% занесенных в списки, тогда как в весенних выборах в районные думы участвовало 70%⁴.

Какие мотивы двигали теми, кто присоединился к значительной группе абсентеистов? Серпуховский большевик И.А. Кокушкин высказывал мнение, что большевики не смогли получить большинства на местных муниципальных выборах, «так как много рабочих было в деревнях ввиду летних остановок фабрик»⁵. По мнению историка В.М. Кручковской, в

ГАКО. Ф. 1345. Оп. 2. Д. 31. Л. 53 об. — 54.

ЦГАМ. Ф. 549. Оп. 3. Д. 3144. Л. 15.

Вятская мысль. 1917. 4 августа.

³ Кручковская В.М. Петроградская городская дума в 1917 г. С. 324—325.

⁴ Кокушкин И.А. Указ. соч. С. 43.

Петрограде на рост абсентеизма повлияла плохая подготовка к выборам и то, что день выборов приходился на воскресенье, когда многие избиратели находились на даче¹. В газете «Русская воля» говорилось о десятках тысяч петроградских дачников, из которых проголосовать в воскресный августовский день в столицу приехало лишь несколько тысяч человек². В «Новой жизни» и «Речи» отмечалось, что часть избирателей не смогла проголосовать, так как избиркомы использовали старые списки к выборам районных дум, домовые комитеты отнеслись халатно к их проверке, а в пролетарских районах к избирательным участкам стояли большие хвосты вплоть до 9 вечера. В газете «День» писалось, что от выборов уклонилась средняя и мелкая буржуазия³.

Исследователь Ю.Н. Тимкин склонен искать ответ в психологической обстановке в обществе. Он цитирует наблюдения вятского кадета В.И. Лобовикова: «...исконный обыватель города всегда боялся высказывать свои мнения, справедливо опасаясь возмездия прежде начальства во всех видах, а теперь... своего политического противника...»⁴ Возможно, свою роль сыграло и традиционно характерное для обывателей равнодушие к политике, неверие в возможность своим голосом что-либо изменить, потребительское, корыстное отношение к выборам. А. Кизеветтер, рассуждая о причинах абсентеизма, также искал их в обывательской психологии: «Обыватель всегда... относится к исполнению гражданских обязанностей так, как будто он делает этим... кому-то другому величайшее одолжение... лишь с тем, чтобы его минимальное усилие непременно дало сразу все максимальные результаты, а иначе и “беспокоиться нечего”»⁵. «Рабочая газета», комментируя слабую явку в Петрограде на выборы в августе, писала о «равнодушии, усталости, разочарованности, апатии» масс избирателей⁶.

Нельзя не учитывать поспешность проведения выборов, слабость общественно-активных сил, сознательной и интеллигентной части обще-

¹ Кручковская В.М. Петроградская городская дума в 1917 г. С. 324–325.

Вестник городского самоуправления. 1917. 23 августа. № 51. Л. 1.

Там же. 20 августа. № 49. Л. 1–2.

Тимкин Ю.Н. Смутное время на Вятке. Общественно-политическое развитие Вятской губернии весной 1917 — осенью 1918 г. — Киров: изд-во ВГПУ, 1998. С. 15.

Русские ведомости. 1917. 22 сентября.

⁶ Вестник городского самоуправления. 1917. 24 августа. № 52. Л. 2.

ства. В значительной мере эти явления имели место на выборах в городские думы уездных и губернских городов. В высокой явке не были заинтересованы старые составы гордум, иногда формально исполнявшие обязательные для них и прописанные законодательно нормы, не занимаясь, например, рассылкой избирательных карточек и конвертов по домам, слабо информируя население. Слабость общественных сил и революционных партий, пассивная позиция самоуправления не способствовали высокой явке.

Несмотря на бурную предвыборную кампанию, в Москве и Петрограде выборы прошли спокойно. В административный суд не поступило ни одной жалобы, комиссар Временного правительства по Москве признал, что выборы произведены без существенных нарушений закона¹. Однако так было далеко не во всех городах. Главное управление по делам местного хозяйства МВД информировало в конце сентября, что из 643 городов, в которых состоялись выборы, они были опротестованы в 49 муниципалитетах, из них отменены — в 13 городах².

Значительная часть нарушений, вызвавших отмену выборов, а в ряде городов — беспорядки, была связана с голосованием солдат. В Лебедянске Тамбовской губернии в избирательные списки «по небрежности начальства» были включены лишь около 1,6 тыс. солдат из более 3,4 тыс. В день выборов, 18 июня, в 17.40 выборы были прекращены, так как явившиеся на избирательные участки солдаты уничтожили поданные избирательные записки. Временное правительство поручило военному ведомству провести расследование неправильности составления списков, наказать виновников самоуправства, а также признало выборы не состоявшимися, предложило исправить списки и назначить день новых выборов³. Выборы в Покровскую городскую думу Саратовской губернии были отменены из-за жалоб на позднее включение в список избирателей солдат — за 3 дня до выборов, использовались прозрачные конверты, нарушавшие тайну голосования⁴.

Успешное проведение выборов не позволило в ряде городов избежать скандалов, связанных с обвинениями в нарушении законности в хо-

¹ Русские ведомости. 1917. 6 июля.

Вятская речь. 1917. 3 октября.

Вестник городского самоуправления. 1917. 24 июня. № 3. Л. 3.

Самоуправление. 1917. 20 августа. № 4. С. 59.

де предвыборной кампании и во время выборов. Это было неудивительно: на первых в истории страны демократических выборах, когда еще не был накоплен опыт их организации, а законодательство, регулировавшее их проведение, составлялось в спешке, было полно пробелов. К тому же в июле 1917 г. Н.Н. Авинов, отметив, что иногда выборы проходят с нарушением выборного производства, например установленных законом сроков и порядка голосования, просил губернских комиссаров обращать особое внимание на точное, пунктуальное и неуклонное соблюдение избирательных законов: «...всякие отступления от закона должны быть устранимы, а в случае наличия таковых в выборном производстве надлежит обращаться с протестами в административные отделения окружного суда»¹.

Весьма типичными являются случаи обжалования выборов в Вятке, где протест в окружной суд подала группа избирателей, и в Серпухове, где выборы обжаловал уездный комиссар Временного правительства. Протест на муниципальные выборы в Вятский окружной суд подали лишённые избирательного права железнодорожники станции Вятка I, проживающие в районе вокзала, по той причине, что эта территория не входила в состав города. Вятская городская управа не сообщила им публично об этом решении, в результате железнодорожные служащие фактически были лишены возможности оспорить отказ².

18 июля 1917 г. в Вятский окружной суд подали жалобу представители правления Союза арендаторов городских земель, по их собственным словам, выражавшие интересы жителей окраин города, в частности слобод Дымковской, Ежевской, Вчивой и около вокзала. Они лишились возможности участвовать в выборах из-за невнимательности заступающего место городского головы А.М. Васнецова. 11 июля, т. е. в положенный срок, они доставили А.М. Васнецову свой список кандидатов, который был принят как список № 3 и признан правильным. Однако 16 июля Союз арендаторов получил от заступающего место городского головы предупреждение, что необходимых подписей недостает, а потому список не принят и фигурировать на выборах не будет. К тому времени срок подачи списков вышел, и в результате Союз арендаторов остался за бортом выборного

РГИА. Ф. 1282. Оп. 3. Д. 118. Л. 66.

² ГАКО. Ф. 1345. Оп. 2. Д. 31. Л. 4 об. — 6 об.

процесса. Тем не менее на выборах 23 июля за список № 3 было отдано 253 голоса. Если бы список № 3 все же был принят, то Союз арендаторов городских земель мог бы провести в новую думу по крайней мере 1 гласного. После 23 июля 1917 г. члены Союза арендаторов пытались обжаловать правильность выборов сначала в Вятском окружном суде, а затем в сенате, однако безуспешно¹.

После проведения думских выборов в Вятский окружной суд были поданы еще две жалобы: от кадетов Н.Н. Красовского, М.В. Моролева и В.И. Лобовикова. В них отмечался ряд ситуаций, оцениваемых жалобщиками как нарушение выборного процесса. Городская управа раздавала избирательные карточки и конверты зачастую не каждому избирателю лично, а руководителям организаций, домовладельцам или квартирантам. Не факт, что эти лица передавали карточки по назначению. В результате, не получив карточку, избиратель мог вообще не прийти на избирательный участок, либо голосовать от имени избирателя могли явиться посторонние лица. Как указано в одной из жалоб, «часть обитателей богаделен не могла получить карточек и документов вследствие полного беспорядка при выдаче документов, послушницы женского монастыря, спасая себя от насилия, разбежались во время раздачи им карточек, так как избиратели-солдаты бросились на них...» Жалобщики указывали, что избирательные карточки раздавали посторонние для управы лица — кандидаты социалистического блока Алеев и Всеволожский. В выборах в качестве кандидатов в гласные участвовали губернский комиссар П.Т. Саламатов и его помощник Н.В. Огнёв. Это не было запрещено законом, но создавало ситуацию, при которой в одном человеке соединялись лицо, участвующее в думской деятельности, и лицо, контролирующее законность действий думы. Отмечался факт агитации губернским комиссаром П.Т. Саламатовым на народном собрании за социалистический блок. В.И. Лобовиков сообщал о том, что солдаты конского запаса голосовали без каких-либо избирательных документов, по поименному списку: «...этот порядок голосования уже совершенно новый, и законом не предусмотрен». Он также отмечал, что «в участковых избирательных комиссиях наблюдалось несоответствие избирательных бюллетеней с числом отметок в списках», в одной из избирательных комиссий зафик-

¹ ГАКО. Ф. 1345. Оп. 2. Д. 8. Л. 11–13, 19, 27.

сирован факт представления чужих избирательных карточек и бюллетеней. Н.Н. Красовский и М.В. Моролев информировали о факте ведения избирательной агитации при входе на избирательный участок¹.

Вятский окружной суд заключил, что все указанные в жалобах основания к отмене выборов «не представляются достаточными поводами к признанию этих выборов произведенными с такими нарушениями закона, которые могли бы влечь отмену выборов»², а поэтому суд не признал целесообразным проводить дальнейшее расследование. Факты нарушений объяснялись несовершенством выборного законодательства. Разбиравшим жалобы был товарищ председателя Вятского окружного суда К.С. Петропавловский, являвшийся двенадцатым в списке кандидатов от победившего социалистического блока³ и заинтересованный в отклонении жалоб. В.И. Лобовиков обжаловал решение в сенат, где следы жалобы теряются.

В Серпухове допущенные при проведении городских выборов нарушения были явными и не нуждались в доказательствах. Накануне выборов город был разделен на 6 избирательных участков. В последний день перед выборами был образован 7-й участок. Произошло это из-за того, что масса солдат, прибывших после того, как составление списков избирателей на выборы в Серпуховскую городскую думу было закончено, не получила карточек и настаивала на внесении их в список избирателей дополнительно. Солдаты, расквартированные в уезде, также потребовали предоставить им право голосовать, угрожая в случае отказа эксцессами. Выполнение их требований нарушало избирательный закон, однако отказ мог спровоцировать в городе беспорядки, срыв выборов. Поэтому был образован новый участок, где могли проголосовать только солдаты⁴.

Эти нарушения могли оказать значительное влияние на исход выборов: если бы при подсчете голосов учитывались голоса солдат, то большевики увеличили бы свое представительство в городской думе на 4 гласных, получив 10 мест, эсеры потеряли бы 3 места, а кадеты — одно. Примечательно, что столь горячая поддержка солдатами большевиков не

Там же. Л. 22–25, 48–51.

Там же. Л. 51.

ГАКО. Ф. 630. Оп. 8. Д. 845. Л. 1–2; Ф. 1345. Оп. 2. Д. 8. Л. 48.

⁴ ЦГАМ. Ф. 549. Оп. 5. Д. 2. Л. 98.

была взаимной, а порой и дискредитировала сторонников РСДРП(б) в глазах горожан. Сразу после окончания выборов Серпуховский уездный комиссар внес протест на их проведение, требуя признать их недействительными в 7-м, солдатском, участке. Прибывшие в Серпухов солдаты продолжали бесчинства. Как вспоминал местный большевик И.А. Кокушкин, «эти части почти не были политически обработаны и были слишком отсталыми... Черносотенцы этим воспользовались и усердно вели агитацию среди них за погром». Были разгромлены пивные склады. Местные большевики, по воспоминаниям И.А. Кокушкина, «употребили все силы для того, чтобы удержать солдат и рабочих от этого пути... Часто принесенное пиво или вино в казарму торжественно выливалось в помойную яму по желанию общего собрания»¹. Но одних усилий большевиков было недостаточно. Для прекращения волнений из Москвы 22 августа прибыл воинский отряд, который увидел, что по улицам Серпухова ходили толпы пьяных солдат, жители города «были совершенно терроризированы». Действуя совместно с местными общественными организациями, отряд ввел в городе военное положение и арестовал зачинщиков. Это отрезвляюще подействовало на гарнизон, однако военного положения в городе решили не снимать до «полного успокоения». В Серпухове осталась сотня казаков². После прекращения солдатских бесчинств появилась возможность безболезненно кассировать муниципальные выборы. 28 августа этот вопрос был рассмотрен в Московском окружном суде. Выборы по 7 участку были объявлены недействительными и не имеющими юридических последствий³.

Принцип, которым руководствовались власти в вопросе о признании или непризнании городских выборов законными, сформулировал московский губернский комиссар А.А. Эйлер: внимание главным образом обращалось на то, оказало ли то или иное формальное нарушение закона значительное влияние на исход выборов или нет. Если влияние было незначительным, то комиссар Временного правительства выборы не опротестовывал⁴. Например, нарушения, обнаруженные Московским губернным комиссаром при выборах в Коломне: отсутствие согласия на избрание не-

¹ Кокушкин И.А. Указ. соч. С. 53.

² Труд. 1917. 25 августа; Русские ведомости. 1917. 24 августа.

³ ЦГАМ. Ф. 549. Оп. 5. Д. 2. Л. 116–116 об.

Там же. Ф. 2340. Оп. 1. Д. 107. Л. 72.

скольких кандидатов, неуказание некоторыми из кандидатов своего возраста, адреса, отсутствие протоколов общегородской избирательной комиссии, большое количество забракованных бюллетеней — 11,8% от числа поданных, по мнению А.А. Эйлера, «не отразились на результатах выборов»¹. Критерии «значительности влияния на исход выборов» были очень расплывчаты, при принятии решений многое зависело от воли и взглядов комиссара и окружного суда. Общей установкой было опротестовывать выборы только при наличии вопиющих нарушений, так как отмена выборов означала дополнительные траты, лишнее напряжение в обществе, затяжку с подготовкой выборов в Учредительное собрание, которую должны были начать демократические составы дум.

Своеобразный итог творческой деятельности в муниципальной сфере подвел министр внутренних дел А.М. Никитин на съезде Всероссийского союза городов 14—17 октября 1917 г. Он с удовлетворением констатировал, что из 798 городов в 650 «уже сложилось городское самоуправление, создались уже свои исполнительные органы, приступившие к работе»².

Первые демократические выборы в городские думы продемонстрировали, что до установления развитого демократического строя и гражданского общества в России в 1917 г. было еще далеко. Выборы носили противоречивый характер: с одной стороны, они позволили партиям, организациям открыто излагать свои программы, а граждане, по крайней мере большая их часть, могли воспользоваться своим гражданским правом. С другой стороны, в некоторых городах выборы были проведены с нарушением ряда демократических принципов, избирательного законодательства, при сильном влиянии политической конъюнктуры. Общественно-политические силы популистскими лозунгами, административным ресурсом, игрой на корыстных личных интересах стремились добиться, чтобы избиратель проголосовал именно за них. Пришедшие к власти силы пытались «помочь» людям выбрать, за кого голосовать. А само население, голосуя за тот или иной список кандидатов, желало в первую очередь защитить свои личные материальные интересы, либо, отказываясь от участия в выборах, пассивно относилось к происходящему.

ЦГАМ. Ф. 65. Оп. 42. Д. 72. Л. 20—20 об.

² Известия Всероссийского союза городов. 1917 № 49. С. 24—25.

3.4. Демократические думы летом-осенью 1917 г.: проблемы организации и функционирования

К осени 1917 г. задачи демократизации и расширения полномочий самоуправлений в целом были решены. Но демократия и свобода не являлись главными ценностями для народных масс. Население, возбужденное революцией, ждало быстрого улучшения материальных условий жизни. Социалисты с популистскими лозунгами, которые нельзя было реализовать в ближайшей перспективе, давали такие обещания. Осенью 1917 г. победителям муниципальных выборов нужно было начать выполнение программы. От успешности их действий зависел не только уровень популярности партий, но и судьба обновленного городского самоуправления.

Положительную роль в деятельности демократических муниципалитетов могли сыграть мандат доверия избирателей, то, что партийный состав огромного числа гордум соответствовал составу центрального правительства. Но имелось и много негативных факторов: углублявшийся общенациональный кризис и как следствие финансовые проблемы самоуправления; груз обещаний, которые необходимо было выполнять; акцент внимания избирателей в ходе предвыборной кампании на классовых противоречиях и спровоцированное этим глубокое недоверие разных слоев городского населения, их завышенные ожидания; партийная борьба и чрезмерная политизация внутри дум.

Начало деятельности демократизированных органов городского самоуправления воспринималось как новая страница в жизни страны, первые заседания проходили в торжественной обстановке. Произносились речи о сложных задачах, о необходимости сплочения гласных, дружной работе в интересах города, вставанием гласные чтили память «борцов за свободу», резолюциями выражали полную поддержку Временному правительству.

После победы на муниципальных выборах умеренные социалисты поменяли риторику. Прекрасно осознавая свою неопытность, опасность глубокого классового расслоения и чрезмерного «углубления революции» в муниципалитетах, они надеялись на сотрудничество и тесное взаимодействие в управлении с «левым и правым флангами демократии»: кадетами и большевиками. Придя к власти в городах, социалисты оставались верными «февральскому» демократическому режиму, по-

этому сразу вынуждены были признать, что осуществление вороха обещаний, который свалился на избирателей в ходе предвыборной кампании, как заявил, например, вятский городской голова меньшевик Н.П. Алеев, должно растянуться на много лет¹. Председатель Мосгордумы О.С. Минор отмечал, что «лишь постепенно в течение ближайших месяцев нам удастся прийти к осуществлению наших основных задач»², а городской голова Петрограда эсер Г.И. Шрейдер писал о «трагичном положении той партии, которой приходится начинать практическое осуществление своей программы с... нарушения ее коренных основ»³. В статье в партийной меньшевистской газете «Голос народа» избранный в гласные Тульской городской думы меньшевик А.С. Фролов отмечал, что новым муниципальным работникам «придется творить городскую жизнь прямо из ничего... Без средств все равно что с голыми руками на голом месте...» и призывал избранных тульскими гласными «бодрее смотреть в глаза страшному будущему»⁴. Мрачный прогноз давали правые «Московские ведомости»: «Перед каждой своей победой социалистические партии подписывают векселя: “Дайте нам власть, а мы вам дадим то-то и то-то” Темные и глубоко эгоистические массы дают свои голоса, но они со жгучим нетерпением ждут, когда будут выполнены обещания... Момент расплаты настанет, и окажется, что платить нечем... Разочарование — это страшная сила, и трудно завидовать тому, кто попадется на пути ее действий»⁵.

Пессимистично смотрели на перспективы новых демократических дум кадеты, считавшие, что в революционных условиях думы не смогут «даже в малой степени преобразовать городскую жизнь и осуществить значительное количество своих обещаний»⁶. «По одежке протягивай ножки — вот ближайшие наши задачи», — заявил петроградской муниципальной газете гласный-кадет А.И. Шингарев, подчеркнув, что работа муниципалитета зависит от наличия денег. «Работа должна быть ориентирована в сторону исключительно практической деятельности на почве

¹ Вятская речь. 1917 1 сентября.

Труд. 1917 6 августа.

Самоуправление. 1917. 20 августа. № 4. С. 6—8.

⁴ Голос народа (Тула). 1917 1 августа.

Московские ведомости. 1917 29 июня.

⁶ Вятская мысль. 1917. 29 августа.

восстановления совершенно расшатанных финансов», — отметил гласный-кадет, председатель ревизионной комиссии Б.Н. Костылев¹.

Д.Д. Протопопов считал главнейшими задачами благоустройство города, удовлетворительную постановку санитарии и социально-политическое строительство. Петроградский гласный Шнитников называл первоочередным установление в городе гражданской власти и порядка, затем — упорядочение продовольствия, мер санитарии и только после установления спокойствия — меры в областях, требующих глубокой проработки: преобразование финансовой системы, муниципализация, совершенствование образовательной сферы и призрения. По мнению гласного, представителя «Единства» в Петроградской думе В.Н. Катина-Ярцева, гордуме прежде всего следовало заняться борьбой с надвигавшимся голодом и хозяйственной разрухой, помощью армии и ролью опоры правительства, а также реализацией социалистической программы-минимум: разработкой социальных реформ, права референдума и законодательной инициативы².

Энес М.Н. Петров называл ближайшими задачами радикальные меры спасения городской казны путем «крупного повышения доходности городских предприятий». Он обращал внимание на задачу реорганизации управы на новых началах, предполагавшую четкое разделение труда между членами управы, уничтожение исполнительных комиссий и создание при членах управы Советов с участием городских служащих и рабочих, привлечение в думу и управу представителей городских работников, чрезвычайных усилий, по его мнению, требовало упорядочение милиции: превращение ее «из организации полулюбительской в дисциплинированный орган городской власти»; также, по мнению Петрова, неотложной задачей было установление пределов полномочий районных дум и развитие муниципальных мер в области снабжения горожан предметами первой необходимости³.

Бывший городской голова Ю.Н. Глебов, избранный в Петроградскую думу от республиканско-демократической партии, выделял в качестве основных вопросы финансов, продовольствия, топлива, транспорта и милиции. Он отмечал, что в деле продовольствия и топлива дума мог-

¹ Вестник городского самоуправления. 1917. 2 сентября. № 60. Л. 2.

² Там же.

³ Там же.

ла достичь только того, чтобы в Петрограде предметы питания не стоили дороже, чем в других частях страны, и их было бы не меньше, чем в других городах. По мнению Глебова, стоило развивать закупочные операции, распределительный аппарат, заняться оживлением частной торговли путем установления такс и четкого определения случаев, при которых возможна реквизиция. Как полагал бывший глава Петрограда, дума могла лишь разработать проект коренного переустройства хозяйства столицы. Начать его исполнение, по мысли Глебова, можно было только по завершении войны¹.

Петроградские гласные по-разному отвечали на вопрос о допустимости политической борьбы в думах. Катин-Ярцев считал, что дума должна в единении с другими органами революционной демократии служить опорой революционному правительству для закрепления завоеваний демократии, оказывать «техническое, моральное, политическое содействие армии». Кадет В.Д. Набоков видел в городской думе прежде всего арену политической борьбы, считая, что в революционных условиях «трудно ждать от городского самоуправления широкой и плодотворной деятельности на ниве города». Гласные Д.Д. Протопопов и Б.Н. Костылев, напротив, призывали думу вовсе не заниматься политикой, объединив партии для оказания пользы городу. Энес Петров заявлял, что «мобилизация муниципального творчества возможна только при помощи всех работников думы — от большевиков и до республиканцев-демократов. Силами одной или двух партий и атмосферой партийной розни и борьбы великие общественные задачи... в полной мере разрешены не будут»². Настроения и противоречия в позициях петроградских гласных, избранных на демократических выборах, в той или иной степени были характерны и для думцев провинциальных городов.

На повестку дня заседаний демократических городских самоуправлений наряду с хозяйственными все чаще ставились политические вопросы. Городские думы высказывали отношение к восстановлению смертной казни на фронте, корниловскому выступлению, выражали поддержку Временному правительству³. После июльских дней дума Петрограда единогласно приняла резолюцию о необходимости поддержать Временное

Вестник городского самоуправления. 1917. 5 сентября. № 62. Л. 2.

Там же. 2 сентября. № 60. Л. 2.

ГАТО. Ф. 174. Оп. 2. Д. 3645. Л. 328; Вятская речь. 1917. 1 сентября.

правительство «в его напряженных усилиях побороть путем сплочения общественных сил и проведения радикальных социально-политических реформ анархию и контрреволюцию»¹. После того как на частном совещании Госдумы в июле 1917 г. было предложено ликвидировать Советы в связи с формированием демократических муниципалитетов, Петроградская дума приняла резолюцию, которая назвала предложение совещания «злостным походом» против органов революционной демократии, заявила о полной поддержке и доверии Советам и отвергла противопоставление Советов новым демократическим самоуправлениям². Московская городская дума в дни выступления Корнилова образовала Временный комитет по борьбе с контрреволюцией и приняла резолюцию с призывом «Грудью сплотимся все вокруг Временного правительства!»³. Была проявлена определенная смелость, так как еще не было понятно, кто одержит верх. Эта безоговорочная и смелая поддержка Временного правительства в условиях революции была весьма рискованным шагом.

В Петроградской городской думе в начале сентября обсуждался вопрос о делегировании представителей во Временное правительство с ходатайством об освобождении под залог или поручительство всех политических заключенных по делу об июльских событиях. В итоге это предложение большевиков не прошло, а был принят проект эсеров, в котором гласные просили Временное правительство освободить только тех большевиков, которым не было предъявлено определенного обвинения. В начале сентября дума приняла обращение к Временному правительству об отмене смертной казни. Как отмечалось, хлопоты думы о смертной казни и освобождении незаконно арестованных, на что были «потрачены» почти два заседания, в прессе были оценены негативно, в некоторых газетах появились слова о «кошунстве вместо хлеба»⁴.

Представители муниципалитетов участвовали в работе общегосударственных органов политического характера: Государственного и Демократического совещаний, предпарламента⁵. Политизация прояви-

¹ Вестник городского самоуправления. 1917. 12 июля. Л. 3.

Там же. 23 июля. № 27. Л. 2.

ЦГАМ. Ф. 179. Оп. 21. Д. 3884. Л. 151 об.; Ф. 179. Оп. 28. Д. 113. Л. 143.

Кручковская В.М. Петроградская городская дума в 1917 г. С. 332–333; Вестник городского самоуправления. 1917. 5 сентября. № 62. Л. 2; 10 сентября. № 66. Л. 2.

⁵ Вестник городского самоуправления. 1917. 16 сентября. № 70. Л. 3; 19 сентября. № 72. Л. 2.

лась и в том, что гласные новых дум, избранные для хозяйственной работы, стали подавать в отставку, обосновывая ее политическими причинами. Так, из числа гласных Петроградской городской думы после июльских событий вышла большевичка Мария Левитина «в виду... разногласия с фракцией большевиков в вопросах тактики и оценки политического момента», отказался от звания гласного и вышел из фракции кадетов член Петроградской управы К.Г. Голубков также из-за несогласия с фракцией в вопросах тактики. А гласный А.В. Луначарский в июле написал в городскую думу письмо, что не может пока посещать думские заседания, так как считает более важным участие в Центральном исполнительном комитете¹.

После июльских событий в СМИ был поднят вопрос о целесообразности запрета всей большевистской партии и удалении большевиков из состава муниципалитетов. Однако видные представители петроградской управы и ряд гласных на страницах прессы выступили против этого. М.Н. Петров напоминал, то «гласные большевики избраны десятками тысяч населения», поэтому «устранение большевиков от городской думы может быть произведено одним путем — путем правительственного гонения на всю партию в целом». «С нашей точки зрения большевики занимают свои скамьи в городской думе законно, и никто, кроме самих избирателей, снять их оттуда не может», — отмечал он. Примерно той же точки зрения придерживался член управы А.Д. Коротнев, считавший, что «городская дума не может принимать против них никаких мер», а гласный Б. Басков заявлял, что «никакое выборное учреждение не может судить своих членов ни за уголовные преступления, на то есть суд, ни за политические ошибки, на то есть суд избирателей и суд истории»².

В новых муниципалитетах, как правило, имевших умеренно социалистическое большинство, большевики играли особую роль. Как отмечал гласный Петроградской городской думы Э.О. Смильг от фракции организации «Единство», в участии большевиков в работе муниципалитетов было внутреннее противоречие, так как они пришли туда не для «органической» работы. «При всяком соприкосновении с реальной жизнью, требующей органической работы, большевики невольно сталкиваются со своей собственной идеологией, по существу своему принципиаль-

¹ Там же. 9 июля. № 15. Л. 2.

² Там же. 12 июля. № 17. Л. 3.

но исключавшей такую работу и направленной лишь к отрицательной цели — разрушению, а не к положительному строительству». Эта своеобразная роль, по мнению Смильга, «должна была компрометировать большевиков в глазах пославших их избирателей», поэтому, по его мнению, противникам радикальных социалистов было выгодно как можно более длительное пребывание большевиков в такой роли¹. Однако в ситуации, когда деятельность пришедших к власти сил в ближайшей перспективе не могла быть в глазах масс успешной, роль «неконструктивной» оппозиции становилась очень выигрышной и могла принести скорые дивиденды.

Наиболее ярко политизация проявилась в деятельности демократического состава Московской городской думы, в которой первые столкновения и конфликты на политической почве начались сразу после муниципальных выборов. Скандалы происходили почти на каждом думском заседании. Так, 18 июля 1917 г. необходимо было избрать представителей от партий в президиум. Кадеты заявили, что отказываются от избрания своего представителя, так как одним из заместителей председателя думы становился представитель большевиков, которым было предъявлено обвинение в государственном преступлении. Большевик И.И. Скворцов-Степанов назвал этот выпад кадетов «гнусной инсинуацией целой политической партии», а объединенец Л.Е. Гальперин счел слова кадетов уголовно наказуемым актом². 21 июля был поднят вопрос об оценке думой восстановления смертной казни и отношении к министерскому кризису. Эсеры, опасавшиеся бессмысленных межпартийных столкновений, предложили снять с повестки дня этот вопрос. Один из большевиков в ответ на это крикнул «Позор!», среди рабочих, занявших эстраду собрания, раздались шум и крики «Позор!», не утихавшие 5 минут. В собрании, как сообщали «Русские ведомости», «водворяется настоящий хаос». Председатель думы объявил собрание закрытым и ушел из зала. Городской голова пытался успокоить публику, но это ему не удавалось. В конечном счете было решено перенести обсуждение вопроса на следующее заседание³. Все заседание 23 июля было посвящено обсуждению политических вопросов, долгие прения закончились при-

Вестник городского самоуправления. 1917. 12 июля. № 17. Л. 3.

ЦГАМ. Ф. 179. Оп. 21. Д. 3884. Л. 109–110 об.

Русские ведомости. 1917. 22 июля.

нятием силами эсеров резолюции о полном доверии Керенскому¹. Как отмечалось в прессе, заседания новой Московской думы стали «очень обширными и без нужды растянутыми», «вопросы... громадной практической важности оказываются оттиснутыми всякими второстепенными темами, а то и совсем ненужными эпизодами к самому концу и разрешаются в утомленном собрании далеко за полночь»².

Кадеты не преминули воспользоваться возможностью накануне выборов в районные думы раскритиковать результаты первых трех месяцев работы эсеровской Московской городской думы. Напомнив, что за политическими баталиями гласные не должны забывать и непосредственных задач, думские кадеты заявили, что дума и управа слишком слабо заботятся о населении Москвы. «За разговорами о “текущем моменте”, — отзывались кадеты о новых гласных, — они забыли о приближении зимы...»³ Эсеры отвечали, что их творческой деятельности мешали политические столкновения, провоцировавшиеся другими думскими фракциями, «безответственной оппозицией»: «Одни стали работать, а другие разговаривать, говорят в иное заседание по 5, по 6 ораторов от фракции, почти до утра... — констатировала думская гласная эсерка Л. Арманд. — Получается не политика, а озорство»⁴.

В глазах большинства москвичей эсеры быстро утратили популярность. Председатель Московской городской думы О.С. Минор ежедневно получал несколько писем от граждан, из которых подавляющее большинство были полны ругательств в адрес его самого, городского головы, думы. Ругательства, как определил Минор, делились на три категории: антисемитские; ругательства по поводу того, что дума будто бы не выполнила данного обещания сразу уничтожить хвосты, снабдить всех хлебом и прочими необходимыми продуктами; письма солдат с фронта и тыла с требованием мира⁵. На выборах в 17 районных дум Москвы первое место с почти 50% голосов заняли большевики, второе — кадеты. Победители общегородских выборов оказались лишь на третьем месте. Выборы прошли при большом абсентеизме горожан, что свидетельствовало об их устало-

¹ Там же. 25 июля.

Там же. 23 августа.

Там же. 24 сентября.

Труд. 1917 5 сентября.

Там же. 3 октября.

сти от политики и разочаровании в политических партиях «февральского» демократического режима. В.В. Руднев объяснял поражение эсеров тем, что три месяца в думе продолжались организационные работы, и социалисты-революционеры не имели возможности продемонстрировать свою деятельность избирателям¹.

Источником скандалов с момента начала работы демократического состава Тульской городской думы стала фракция большевиков и ее лидер Г.Н. Каминский. Так, 30 августа 1917 г., когда обсуждался вопрос о реакции думы на восстание Корнилова, Г.Н. Каминский был лишен слова за то, что обвинил Временное правительство в контрреволюционной политике, а коснувшись резолюции, предложенной меньшевиками и эсерами, допустил «оскорбительное для этих фракций выражение»². На следующем заседании 9 сентября в процессе обсуждения желаемой конструкции центральной власти накануне Демократического совещания Г.Н. Каминский превысил 10-минутный лимит на выступление. В ответ на требование председателя думы эсера С.П. Восленского закончить речь лидер большевистской фракции заявил, что прерывать оратора — «недопустимо, некорректно, неприлично». С.П. Восленский расценил выражение Г.Н. Каминского как оскорбление думы и себя, потребовал от гласных отреагировать на слова лидера тульских большевиков, фактически пригрозив в противном случае отставкой. Гласные большинством голосов исключили Каминского из заседания, причем часть меньшевиков проголосовала в поддержку лидера тульских большевиков. Фракция большевиков присоединилась к своему вождю, обвинила председателя думы в политической пристрастности при руководстве заседаниями и выразила ему вотум недоверия, признав невозможным продолжать участие в деятельности думы при сохранении прежнего положения вещей³. После ухода большевиков напряженность в деятельности Тульской городской думы осталась.

Следующий скандал был связан с ситуацией, сложившейся вокруг муниципальных рабочих и служащих. В начале сентября они ультимативно потребовали от гласных повышения жалованья с июня 1917 г. Согласившись

Русские ведомости. 1917. 29 сентября

ГАТО. Ф. 174. Оп. 2. Д. 3645. Л. 327 об. — 328.

Там же. Л. 336 об. — 337.

с необходимостью улучшить материальное положение сотрудников, городская управа Тулы указала на отсутствие финансовых средств и предложила повысить жалованье только с 1 сентября. Неудовлетворенные этим предложением городские работники объявили с 21 сентября забастовку. Переговоры с ними, попытки городского головы пояснить, что муниципалитет находится в тяжелом материальном положении, указать на необходимость предварительно получить заем для выплат повышенного жалованья не привели к успеху.

29 сентября городской голова Тулы С.Р. Дзюбин демонстративно подал в отставку: он заявил, что из-за «воинственно-выражаемых требований части горожан, не желающих ни с чем считаться», городская управа не может начать реализацию поставленных перед городом целей. Члены городской управы также заявили о бесплодности работы, пригрозили отставкой в случае дальнейшего отсутствия активной поддержки от общественности путем «прежде всего непосредственного воздействия на массы в целях их успокоения и прекращения травли против отдельных членов управы»¹. Это вызвало столкновения внутри самой меньшевистской партии в Туле. Если летом 1917 г. в Тульскую городскую думу прошли в основном меньшевики-оборонцы, то к осени 1917 г. в рядах тульских меньшевиков уже доминировало интернационалистическое направление — сторонники Ю. Мартова. Избранным в гласные меньшевикам, действовавшим автономно от городской партийной организации, пришлось заняться разрешением практических вопросов, не всегда совместимых с идеалами социал-демократов, что усилило разногласия меньшевиков-думцев и меньшевиков-партизанов². Городской голова меньшевик С.Р. Дзюбин и управа приняли решение уйти в отставку самостоятельно, не согласовав этот вопрос предварительно с партией, что вызвало недоумение и критику их действий со стороны партийцев. Редакция меньшевистской газеты «Голос народа» вопрошала: «Неужели они не понимают, что такое их поведение равносильно дезертирству... равносильно сдаче неприятелю крепости, только что завоеванной революцией?»³ Новым городским головой был избран меньшевик К.А. Зажурило. 6 октября 1917 г. ушел в отставку и товарищ городского головы меньшевик Н.Г. Бригадиров, на место которо-

Там же. Л. 365—365 об., 387—388.

Голос народа (Тула). 1917. 31 октября.

³ Там же. 20 сентября.

го был выбран другой меньшевик А.А. Потемкин, 13 октября ушел с должности член управы эсер В.Ф. Панченко, признавший невозможность никакими мерами решить продовольственный вопрос в Туле и разочаровавшийся в хлебной монополии¹.

Несколько скандалов разразилось и в Вятской городской думе. Через неделю после открытия деятельности нового состава думы было необходимо избрать представителей на Демократическое совещание. В ходе обсуждения кандидатур думцы решили снабдить своего представителя наказом. Н.А. Кролюницкий от имени меньшевиков-оборонцев предложил принять резолюцию о безусловной поддержке А.Ф. Керенского и принципа коалиционности верховной власти, что, по мнению Кролюницкого, должно было помочь совместно с «союзными демократиями Запада» одержать «победу над германским империализмом и монархией». Партнеры меньшевиков по социалистическому блоку, эсеры, не согласились с этим предложением, вероятно, сочтя его слишком правым, но и среди них не было единства мнений: губернский комиссар П.Т. Саламатов и В.Н. Макушин предложили два разных варианта думского приговора, однако «значительным большинством» гласных при поддержке городского головы Н.П. Алеева была принята резолюция в редакции Кролюницкого, а делегатом на Демократическое совещание был направлен плехановец С.Я. Столбов². Кадеты и торгово-промышленники не поддержали резолюцию, предложенную правым флангом меньшевиков, и уклонились от обсуждения вопроса о посылке делегата и голосования, отрицая право Демократического совещания на принятие важных государственных решений, называя съезд «явной узурпацией народной власти». Несговорчивость кадетов вызвала раздражение представителей социалистического блока. Меньшевики обнаружили в этом решении вятских кадетов «рецепт, прописанный из центра». Н.А. Кролюницкий заявил, что с представителями Партии народной свободы гордуме не по пути, назвав их позицию классовым эгоизмом, тактикой лицемерия. Атмосфера в думе стала крайне накаленной. Только вмешательство председателя кое-как успокоило ситуацию³.

ГАТО. Ф. 174. Оп. 2. Д. 3645. Л. 435, 449–450.

² Вятская речь. 1917. 10 сентября.

Вятская мысль. 1917. 12 сентября; Вятская речь. 1917. 12 сентября.

Муниципальная реформа в условиях революции прошла под лозунгом большей самостоятельности органов местного самоуправления и отказа от бюрократического централизма, чрезмерной зависимости от центральной власти. Однако параллельно на местах появились и другие власти: прежде всего комитеты общественной безопасности (КОБы) и Советы. С созданием демократических органов местного самоуправления, которые должны были стать авторитетной и верховной властью на местах, КОБы подлежали ликвидации, падало и влияние Советов, в то же время укреплялся институт губернских комиссаров как представителей центра.

Законодательство Временного правительства сохранило в руках губернского комиссара надзор за законностью действий муниципалитетов, возможность обжаловать их решения и выборную процедуру в суде, некоторые вопросы думы по-прежнему могли решать лишь с одобрения центра. Власти считали губернского комиссара инстанцией контрольной, а не управляющей. «Личное усмотрение комиссаров сводится до минимума и ограничено лишь их правом предлагать учреждениям принять меры к устранению замеченных неправильностей. Главное же средство борьбы комиссара с противозаконностью — путь обжалования неправильных действий должностных лиц и учреждений... Функции комиссаров приближаются к роли административных прокуроров», — отмечалось в записке отдела местного управления МВД во Временное правительство, подписанной товарищем министра В.В. Хижняковым¹.

Целый ряд публицистов, политиков и общественных деятелей, анализируя законодательство Временного правительства, видели в нем скрытое стремление сохранить зависимость органов городского самоуправления от центральной власти. Между тем демократическим органам городского самоуправления по-прежнему приходилось взаимодействовать не только с губернскими и уездными комиссарами, но и с Советами, и с созданными по типу КОБов органами в условиях корниловской авантюры и выступления большевиков. Вопросы их взаимоотношений практически не были урегулированы. На местах все зависело от конкретного соотношения сил, взаимоотношений лиц, а также случайных обстоятельств.

¹ РГИА. Ф. 560. Оп. 26. Д. 1360. Л. 252.

Имеющиеся данные позволяют отметить, что некоторые губернские комиссары весьма пристально следили за законностью действий органов городского самоуправления. Так, принципиальным оказался назначенный 15 июля воронежский губернский комиссар, в дальнейшем известный советский биолог и почвовед Б.А. Келлер. В начале августа он опротестовал постановление Задонской городской думы, принявшей решение о займе в отсутствие кворума в две трети гласных, в начале сентября Келлер обжаловал решения Острогожской думы, установившей вознаграждение гласным за посещение комиссий, хотя в законе об оплате труда в комиссиях ничего не говорилось, и Павловской думы, избравшей членами управы людей, забаллотированных ранее в ту же думскую сессию¹.

Непросто складывались отношения демократической Мозырской городской думы и минского губернского комиссара. Он обжаловал в суде первые же действия вновь избранных гласных, которые приступили к исполнению обязанностей 15 июля, не дав торжественного обещания добросовестно их исполнять, избрали городским головой и председателем думы одно и то же лицо, чего делать было нельзя, и без применения требуемой закрытой баллотировки шарами, наконец, размер жалованья должностных лиц был определен после их выборов, а не до, как устанавливал закон. Постановления, принятые на заседаниях Мозырской думы 18, 20 и 26 июля, также были опротестованы, так как заседания вел городской голова или его заместитель, которые по закону не могли председательствовать в думе. Окружной суд во всех случаях встал на сторону губернского комиссара². Были обжалованы и отменены решения Бобруйской городской думы, избравшей трех товарищей председателя думы, в то время как должность называлась «заместитель председателя думы» и закон определял только одного заместителя. Внимание минского губернского комиссара привлекали и финансовые вопросы: так, он обжаловал решение собрания уполномоченных Несвижа, обложивших не установленным в законе сбором билеты в театры, на концерты и на танцы³.

Эти примеры свидетельствуют, что контроль губернских комиссаров был далеко не формальным, и жалобы поступали даже на мелкие огрехи и

РГИА. Ф. 1288. Оп. 5. 1917 год. Д. 61. Л. 1–3.

Там же. Л. 6, 8–9, 16–19.

Там же. Л. 4–5, 12–15.

упущения муниципалитетов. Материалы по обжалованию итогов ряда городских выборов также говорят об активной роли губернского комиссара, однако опасения, что комиссары будут активно вмешиваться в текущую деятельность гордум и пытаться влиять на их решения с точки зрения их целесообразности, в первые месяцы работы демократических муниципалитетов не подтвердились.

С созданием демократических дум и земств комитеты общественной безопасности, общественные комитеты, исполкомы общественных организаций должны были быть ликвидированы, тем более что абсолютное большинство их активных членов, как правило, оказывались избранными в городские думы и земства. Как отмечал в отправленной в городские управы почто-телеграмме начальник Главного управления по делам местного хозяйства Н.Н. Авинов, с избранием демократических дум «все городские общественные комитеты... выдвинутые временем гос. переворота... заменявшие временно органы городского самоуправления в той или иной его части, подлежат ныне упразднению». В некоторых городах, например в Орше, Гжатске, такие комитеты сами прекращали свое существование еще до избрания новой думы, в том числе из-за отсутствия финансирования в связи с частичной демократизацией дум. Во многих других городах, например Орехове Таврической губернии, Ейске, Кременчуге, Балакове, Чигирине, Таганроге, Острогжске, комитеты были ликвидированы после формирования демократических составов муниципалитетов, а их дела и средства переданы в городские управы, однако в Евпатории, Брянске, Осе отчетность от общественных комитетов не принималась. В некоторых городах своих гражданских комитетов вообще не существовало либо общественные деятели действовали в рамках уездных комитетов: например, в Вологде, Купянске Харьковской губернии, Старом Осколе, Великих Луках, Нолинске Вятской губернии¹. Сохранение КОБов до формирования новых земств объяснялось и необходимостью создать определенный противовес назначенным административно комиссарам, хотя таким противовесом к осени 1917 г., как правило, уже становились местные Советы².

Совсем без конфликтов с административными властями в революционных условиях и ситуации острой политической борьбы не обо-

¹ Там же. Д. 29. Л. 1–30.

Вестник городского самоуправления. 1917. 1 сентября. № 59. Л. 1–2.

шлось. В июне 1917 г. кадетская Московская городская дума возмутилась решением комиссара Временного правительства по Москве, тоже кадета Н.М. Кишкина, который в обход городской думы издал постановление об обязательности домовладельцев содержать дворника. Дума приняла резолюцию с выражением протеста против вторжения администрации в сферу компетенции самоуправления и потребовала отменить это распоряжение¹. В ответ Кишкин указал, что предпринятые им меры были вызваны необходимостью спасти город от грозившей ему эпидемии, и заявил, что не мог поступить иначе в условиях, когда дума за две недели забастовки дворников даже не обсуждала вопрос очистки города². В итоге управа признала действия комиссара «вполне целесообразными»³.

В августе 1917 г. обострились отношения между петроградским муниципалитетом и военными властями. При конфликте между управляющим телефонной сетью и телефонистками штаб Главнокомандующего вместе со служащими образовал комиссию для решения проблемы без участия городского самоуправления, кроме того, автомобиль начальника петроградской милиции был остановлен ночью военным патрулем, требовавшим пропуска, хотя все патрули в пределах города должны были быть подконтрольны городским властям⁴. В августе военные в обход думы издали приказ в рамках борьбы с очередями, продлевший часы работы лавок и предписывавший организовать более планомерное распределение продуктов. В начале октября в Петрограде конфликт между штабом Петроградского военного округа и городской думой на почве постоянного вмешательства военного округа в продовольственное дело перешел в открытую фазу. Помощник командующего военным округом Рутенберг обвинил самоуправление в неудовлетворительном продовольственном положении столицы из-за «бюрократической волокиты и нераспорядительности». В свою очередь Шрейдер заявил, что неурядицы в продовольственном деле происходят из-за вмешательства штаба округа и отсутствия с его стороны помощи⁵. Решать разногласия пришлось на уровне министра-председателя Керенского.

¹ ЦГАМ. Ф. 179. Оп. 21. Д. 3884. Л. 92 об.

Там же. Оп. 22. Д. 171. Л. 1.

Там же. Оп. 21. Д. 4339. Л. 38.

Вестник городского самоуправления. 1917. 19 августа. № 48. Л. 3.

Лейберов И.П., Рудаченко С.Д. Указ. соч. С. 124–125.

Одним из серьезных препятствий, с которыми столкнулись новые деятели демократических муниципальных органов, стали беспорядок, бюрократизм в делопроизводстве, плохая организация управления городским хозяйством и работы муниципальных органов, на что публицисты, общественные деятели и муниципальные служащие обращали внимание еще до революции. Во многих демократических думах вопрос оптимизации и модернизации управления был осознан как весьма важный.

Для ускорения делопроизводства и демократизации в Петроградской городской думе уже весной 1917 г. было решено внести временные изменения в положения об организации и производстве дел. Все постановления думы было решено приводить в действие сразу после принятия думой, выборные должностные лица и городские служащие могли вступать в исполнение обязанностей сразу вслед за избранием или приглашением на городскую службу. Были отменены все цензы для избрания в исполнительные органы и комиссии, установлено, что городская дума издает обязательные постановления по всем вопросам хозяйства и управления, при этом вопрос о доверии голове мог поднимать любой гласный, вопрос о досрочном снятии товарищей головы и членов управы дума получила возможность рассматривать по предложению городского головы¹. С 1 мая 1917 г. в петроградском муниципалитете начал работу технический совет, призванный устранить разрозненность в действиях различных органов городского управления, бесхозяйственность и хаотичность городских мероприятий, ввести общий план, согласование действий городских учреждений, руководство хозяйственной деятельностью муниципалитета².

В конце июля образованная Петроградской управой комиссия во главе с членом управы М.Н. Петровым подготовила проект реорганизации деятельности управы. По ее мнению, существовавшие исполнительные комиссии «оказались слишком тяжеловесными, не поспевали за жизнью и нарушали только единство управления». Предлагалось совсем упразднить комиссии и создать вместо них Советы при членах управы с участием представителей служащих. Возражения со стороны членов управы касались необходимости привлечь к участию представителей

¹ Известия Петроградской городской думы. 1917 № 3–4. С. 137–138.

Галашкин Н.А. О Техническом совете Петроградского общественного управления // Вестник городского самоуправления. 1917. 20 июля. С. 2.

районов, отмечалось, что присутствие служащих в некоторых комиссиях могло быть бесполезным, а увеличение числа членов коллегий затруднило бы ход работ. В результате общее присутствие управы признало желательным реорганизовать комиссии в Советы, заведовать которыми должны были члены управы, в их состав должны были войти лица, избранные центральной думой или управой, представители районных дум, сведущие лица по приглашению Совета, представители от служащих числом не больше представителей думы, члены ревизионной комиссии¹. Петров предлагал выбирать членов управы не только по партийным признакам, а главным образом по «деловитости и компетентности». Обращаясь к опыту Европы, он подчеркивал, что «для руководства муниципальным хозяйством необходимо иметь людей специализировавшихся», а должность товарища городского головы, по его мнению, должна была быть представительной, без права руководства группами отраслей городского хозяйства².

Критиковалась и ситуация в представительном органе самоуправления — Петроградской городской думе. В августе председатель думы В.М. Шах обратил внимание «на печальное положение»: дела переносились из заседания в заседание, что тормозило работу управ. Причиной этого было «отсутствие самоограничения в прениях»: «по каждому вопросу, даже при общности взглядов, выступает много ораторов, и прения затягиваются», в итоге дума «не может указать конкретные результаты своей работы». Выходом, как считал Шах, могло быть устройство предварительно фракционных совещаний. Гласные предлагали ограничить число ораторов по тому или иному вопросу 3 выступавшими за и 3 против, создать при президиуме совещание из представителей фракций, создать «малую» думу в составе 2—3 представителей от фракций для рассмотрения «вермишели», один из гласных счел нужным внести изменения, чтобы в полном составе дума собиралась раз в 2 недели, в остальное время гласные рассматривали бы дела, разбившись на комиссии. Все предложения дума передала в управу³, но до октября никаких существенных изменений не произошло.

Вестник городского самоуправления. 1917. 27 июля. С. 2.

Там же. 3 сентября. Л. 2.

Там же. 10 августа. № 42. Л. 3.

Углубление финансового кризиса в Петрограде стимулировало думских деятелей к решению вопроса путем увеличения производительности труда, сокращения служащих и ограничения их жалованья. Так, В.Е. Трутовский на страницах петроградской муниципальной газеты предлагал сэкономить деньги за счет ликвидации высокооплачиваемых «синекур», созданных старыми городскими деятелями, а также устранения «неумелой постановки разделения труда, загруженности одних отделов и “безработицы” других, бумажного делопроизводства». «Много людей совершенно может быть устранено без всякого ущерба для дела; бумажное делопроизводство с десятками никому не нужных делопроизводителей можно значительно упростить и сократить; значительную часть работы можно передать районным думам; ряд отделов можно соединить в один, устранив этим синекуры заведующих отделами», — писал Трутовский. Но он отмечал, что сокращение штатов не означает выбрасывание людей на улицу: их можно было бы определить в те отрасли работы, в которых ощущалась потребность, в первую очередь в районные думы, кроме того, только зарождались такие городские функции, как продовольственное дело, социально-экономические мероприятия, внешкольное образование¹.

Петроградский муниципалитет пытался решить остро стоявшую еще с дореволюционных времен проблему совместительства. Дума 3 июля по докладу Г.И. Шрейдера постановила, что лица, состоящие на службе в городском общественном управлении (Центральной городской думе и ее исполнительных органах) по вольному найму, не могут одновременно быть гласными. Совместительство было разрешено лишь с педагогической и литературной деятельностью, причем уже в августе управа, зафиксировав, что в городских учреждениях не спешат выполнять решение о недопустимости совместительства, потребовала немедленного устранения этого явления. В ходе проверки был выявлен факт совмещения городским ветеринарным фельдшером пяти должностей городской службы, в результате он зарабатывал 1150 руб. в месяц при готовой квартире от города².

Московские эсеры попытались только уменьшить переписку между отделами управы, находившимися в одном здании. Громоздкое дело-

¹ Там же. 28 июля. Л. 1.

Там же. 5 июля. Л. 2; 9 июля. Л. 2; 9 августа. Л. 3; 24 августа. Л. 1–2.

производство Московской городской управы было резко раскритиковано после ее роспуска. В Вятке критике подверглись методы работы члена цензовой Вятской городской управы, который вел дровяную операцию. Получивший в свои руки дровяное дело после переизбрания Вятской городской думы на демократических началах думский гласный Ю.А. Малис обнаружил, что точными данными, сколько дров имела управа на складах, никто не располагал, дрова лежали кучами, а чтобы попасть в амбар, пришлось ломать замок, так как ключи затерялись¹. Бывший заведующий дровяным делом К.Н. Хлыбов вел хозяйство «по-домашнему»: «доверял людям, принимал дрова на глазомер; вся бухгалтерия заключалась в записной книжке». Это привело к тому, что при приемке дел в каждом складе была обнаружена нехватка «до 500 и более сажень» дров. От огромных потерь и дефицита городской бюджет Вятки спасло только то, что стоимость дров со времени их заготовки повысилась более чем на 100%².

Новый демократический состав Серпуховской городской управы, обнаружив «крайнюю хаотичность в распределении работы между служащими», отсутствие системы, плана работ, контроля, причиной чего было «домашнее» ведение хозяйства, основанное на личных отношениях, честном слове, доверии, занялся коренной перестройкой всей управской деятельности. Бухгалтерия была освобождена от бумажной работы, не связанной со счетоводством, которая была консолидирована в канцелярии. В своей деятельности бухгалтеры должны были руководствоваться документом и ни в коем случае не словесным соглашением. Вопросы, связанные с войной и солдатами, были выделены в военный стол. Остальные муниципальные функции были разделены на отделы³.

Отказ властей от контроля целесообразности решений муниципалитетов и предоставление им большей свободы вызывали необходимость совершенствования судебной системы. Именно суд при новом политическом строе должен был регулировать правоотношения в муниципальной сфере и обеспечивать законность в деятельности городского самоуправления, а также контролировать соответствие нормам права отношения му-

¹ ГАКО. Ф. 1345. Оп. 2. Д. 31. Л. 83 об. — 84 об.

² Там же. Л. 135—135 об.; Вятская речь. 1917. 19 октября.

³ ЦГАМ. Ф. 549. Оп. 3. Д. 3141. Л. 3—4 об.

ниципалитетов с центральными властями, местными организациями и общественностью.

Временное правительство усилило наказания за нарушение постановлений муниципалитетов. Согласно постановлению властей от 17 марта 1917 г., мировые судьи могли налагать за неисполнение законных распоряжений, постановлений и требований земских и общественных учреждений, как и правительственных властей, наказание в виде заключения в тюрьме не выше 6 месяцев, ареста не свыше 3 месяцев или денежного взыскания не более 300 руб.¹ Дела о преступных деяниях по службе, в том числе избранных муниципальных деятелей, по-прежнему подлежали ведению окружных судов, судебных палат, уголовного кассационного департамента сената.

С 1 июня 1917 г. в России вводились особые суды по административным делам. В губернских окружных судах должны были быть образованы административные отделения. Именно административный суд должен был рассматривать протесты губернских комиссаров, жалобы правительственных учреждений и чиновников на решения, действия и упущения органов городского, земского и поселкового самоуправлений, а также жалобы городских дум, земств, поселковых управлений, обществ и частных лиц на должностных лиц самоуправлений, комиссаров, их помощников и подчиненных. Жалобы на губернских комиссаров должен был рассматривать первый департамент правительствующего сената.

Заседание административного суда следовало провести в срок от 7 дней до месяца со дня принесения протеста или жалобы. Административный суд мог оставить протест или жалобу без последствий, отменить опротестованные постановления или распоряжения, предписать выполнить определенное действие или воздержаться от действий, потребовать изменения того или иного постановления или распоряжения.

Решения административного судьи можно было опротестовать — в административное отделение окружного суда в двухнедельный срок, протесты на решение административного отделения окружного суда — в первый департамент правительствующего сената в месячный срок². До фак-

Постановление Временного правительства 17 марта 1917 г. о новом изложении ст. 29 Устава о наказаниях, налагаемых мировыми судьями // Узаконения и распоряжения по продовольственному делу за 1914—1917 гг. Ч. I. С. 624.

Положение о судах по административным делам, 30 мая 1917 г. // Узаконения и распоряжения по продовольственному делу за 1914—1917 гг. Ч. I. С. 632—647.

тического образования административных судов административные дела рассматривали гражданские отделения окружных судов в губернских городах, а в уездах — мировые судьи¹. К октябрю 1917 г. становление административных судов было на начальном этапе, во многих регионах страны их еще не существовало.

Временное правительство, политические активисты, в том числе многие муниципальные деятели, являлись людьми, которые воспринимали идеи децентрализации, развитого демократического самоуправления как важные ценности. Их они и стали воплощать на практике во время революции, стремясь форсировать модернизацию общества в либеральном вестернизированном ключе. Период существования Временного правительства ознаменовался системной перестройкой органов городского самоуправления. Они были демократизированы и стали активными участниками политической жизни страны. При этом была сохранена дореволюционная форма городского самоуправления в виде городских дум как распорядительных и городских управ как исполнительных органов.

Особенностью эволюции системы городского самоуправления была ее стихийность. Как отмечал публицист Д. Гремяченский, «о какой-либо планомерной, строго проводимой в жизнь программе говорить» тогда не приходилось². Стихийность процесса обусловила то, что, несмотря на общие тенденции, предпосылки, каждый город отличался своеобразием и трансформация городских самоуправлений везде имела специфичные черты.

Процесс революционной трансформации органов городского самоуправления должен был стать только внешним проявлением коренной перестройки психологии различных слоев общества: рабочих, солдат, «обывателей». Общественно-политические деятели, сторонники «февральского» демократического режима, полагали, что в условиях демократии широкие массы горожан, осознав, что власть в муниципалитетах теперь не у кого-то постороннего, что успехи городского хозяйства — в руках их самих, могли бы обеспечить муниципалитеты всесторонней поддержкой и в единении с ними добиться расцвета городского хозяйства.

¹ Указания и распоряжения по продовольственному делу за 1914—1917 гг. Ч. I. С. 647—648.
Известия Московской городской думы. Отдел общий. 1917. № 5—6. Май-июнь. С. 78.

Новые муниципальные органы должны были стать опорой верховной власти на местах, придать ей прочность, обеспечить неизменность демократического выбора России, сделанного в февральско-мартовские дни 1917 г. Если до революции функционировала бюрократическая, административная вертикаль, высшим источником власти в которой был император, то после февраля 1917 г. от назначаемых административно органов власть должна была перейти в руки муниципалитетов.

Эсер, товарищ председателя Московской городской думы Ф.А. Данилов полагал, что Временное правительство «должно постепенно упразднить должности правительственных комиссаров и входить по делам внутреннего государственного управления в самые близкие отношения с городскими думами и земскими собраниями»¹. Как писал председатель Петроградской городской думы А.А. Исаев, «требование городов и земств сводится к тому, чтобы органы местного самоуправления в лице их глав, городских голов и председателей управ являлись бы на местах представителями государственной власти». По его мнению, «как ни в одной из других стран, в России местное самоуправление должно занять исключительное место полномочного строителя государственной и общественной жизни на местах»². Городской голова Петрограда Г.И. Шрейдер и А.А. Исаев считали примером для России организацию местного самоуправления в Англии, где наблюдалось, по их мнению, «гармоничное слияние власти на местах», а не «дуализм, противопоставление и разъединение властей», как в России³. Это же пожелание прозвучало в декларации Советов и демократических организаций на Государственном совещании⁴, повторялось на предвыборных собраниях, со страниц газет.

Один из разработчиков муниципального законодательства Временного правительства Д.Д. Протопопов отмечал в мае 1917 г.: суть проводимой центральной властью реформы в том, что «из органов местного самоуправления города... становятся органами государственного управления, им передается почти вся полнота государственной власти». «Громадное значение реформы местного самоуправления», по мнению

¹ Труд. 1917. 19 июля.

Вестник городского самоуправления. 1917. № 24. 20 июля. С. 1.

Там же. С. 2.

⁴ Русские ведомости. 1917. 15 августа.

Протопопова, заставляло «немедленно приступить к созданию особого Министерства местного самоуправления»¹.

Взяв в свои руки государственное управление на местах, реформированные органы городского самоуправления могли бы в дальнейшем участвовать в формировании верховной власти. Так, на съезде Союза городов в октябре 1917 г. московский городской голова эсер В.В. Руднев назвал неотложной задачей создание правительства, ответственного перед органами демократического самоуправления, призвал к созданию такой «цепи государственных органов», «которая начинается корнями, входящими в самую толщу народной жизни, — мелкими городскими и земскими единицами — и кончится организацией Министерства местного хозяйства и самоуправления»². С этим соглашался ставший городским головой Петрограда эсер Г.И. Шрейдер, который предлагал до избрания Учредительного собрания сформировать Совет городских и земских депутатов, который должен был «встать рядом» с Советами рабочих и солдатских депутатов. Он считал, что предполагаемая организация должна была помочь «органически» связать власть с населением через городские и земские самоуправления. Сделать это можно было, по мнению Шрейдера, либо через прямое делегирование представителей самоуправлений в правительство при преобразовании МВД в Министерство местного самоуправления с функциями координации действий местной власти, либо путем создания при правительстве «Совета русской земли», решающее значение в избрании которого принадлежало бы органам местного самоуправления³.

Министр внутренних дел А.М. Никитин в октябре 1917 г. констатировал, что органам городского самоуправления уже «переданы в непосредственное ведение органы государственной власти», а МВД «смотрит на себя в настоящее время как на орган, имеющий своей задачей содействие органам самоуправления на местах... как на такое государственное учреждение, которое в будущей деятельности должно превратиться в орган местного самоуправления — орган, объединяющий и обслуживающий органы самоуправления на местах»⁴.

Протопопов Д.Д. Реформа самоуправления // Тульская молва. 1917. 19 мая.

² Известия Всероссийского союза городов. 1917. № 49. С. 23–24.

Самоуправление. 1917. 17 сентября. № 8. С. 5–6; Вестник городского самоуправления. 1917. 16 сентября. № 70. Л. 2.

⁴ Известия Всероссийского союза городов. 1917. № 49. С. 24–25.

Меры, предпринятые Временным правительством, и практический опыт деятельности органов городского самоуправления на местах свидетельствуют, что, несмотря на некоторую нерешительность и сохранение верховной властью на местах административно назначаемых лиц, общее направление трансформации местного управления на местах заключалось в том, что органы городского самоуправления должны были стать государственной властью.

Однако издержкой выбора радикально либерального пути общественного развития в условиях крайнего общественного напряжения в связи войной и революцией стал резкий разрыв между меньшей частью общества, воспринявшей идеи демократии, самоуправления и политические свободы, и численно преобладающими людьми традиционного общества.

Временное правительство было свергнуто, и муниципалитеты не смогли этому помешать, ограничившись резолюциями: в большинстве городов большевики взяли власть вполне мирно. Явным исключением из этого характерного явления была Московская городская дума, попытавшаяся бороться с переворотом вооруженным путем, но проигравшая. Построение нового децентрализованного демократического общественного строя оказалось под вопросом. Во многом утопическую задачу быстрого изменения основ взаимоотношений между обществом и властью не удалось осуществить за несколько месяцев: виноваты идеализация общественными деятелями психологии народных масс, слабое представление об их потребностях, негативные черты, проявившиеся в реформированных муниципальных органах: политизация, медлительность и бюрократизм, завышенные общественные ожидания. Важную роль сыграли финансовый кризис, невозможность добиться быстрых улучшений в области городского хозяйства, в решении продовольственного, топливного вопросов.

Труд. 1917. 19 июля.

Вестник городского самоуправления. 1917. № 24. 20 июля. С. 1.

Там же. С. 2.

⁴ Русские ведомости. 1917. 15 августа.

Глава 4

Финансово-хозяйственная деятельность муниципалитетов в условиях революции (март — октябрь 1917 г.)

4.1. Муниципалитеты, городское хозяйство и попытки решения насушных проблем горожан

Революция привела в муниципалитеты интеллигентские и полуинтеллигентские массы, охваченные революционной эйфорией и энтузиазмом, далекие от практики решения муниципальных проблем, политизированные и желавшие достичь всего и сразу. В органах самоуправления они столкнулись со «старыми» гласными, которые заседали в думах иногда не один десяток лет, обладали знаниями и опытом в сфере городского хозяйства, трезво оценивали возможности муниципалитетов. Столкновения были неизбежны. Первые месяцы революции характеризуются растущим популизмом и агрессивной критикой представителей цензовых муниципалитетов со стороны «революционной демократии». Как иронично отмечалось в одной из работ, критикуемые со всех сторон цензовые гласные стали «с началом революции почти безгласными»¹. Но на их стороне был опыт практической работы, углубленное знание муниципально-хозяйственных вопросов.

В то время как муниципалитет Тулы не мог найти 3 млн руб. для замощения улиц города, в исполкоме весной 1917 г. разработали планы улучшений городского хозяйства на 18 млн руб. Цензовая Тульская городская управа, отвечая на обвинения, что муниципалитет не удовлетворял многочисленные нужды туляков, отмечала: «...одно дело “желать”, другое дело “исполнить” — раз нет денежных средств — не может быть и грандиозных сооружений с крупными затратами, хотя, бесспорно, и необходимых населению...» «Чтобы замостить все улицы города, — заявляли на последнем заседании в июле 1917 г. гласные, — надо ждать 50 лет, так как потребна сумма до 3 млн руб. <...> То же можно сказать и по отношению к канализации, и к трамваю»². В отличие от думы, комиссия по благоустройству при

За 20 лет. Монография Московского союза работников коммунального хозяйства. — М.: Московский губ. отдел Союза работников коммунального хозяйства, 1924. С. 38.

ГАТО. Ф. 174. Оп. 2. Д. 3645. Л. 285.

тульском губисполкоме во главе с архитектором С.М. Серебровским сразу после создания принялась составлять грандиозные планы. Для обсадки улиц города было предложено устроить питомник древонасаждений, в пригороде Тулы было решено создать дачный поселок для малоимущих горожан, к июню 1917 г. стоимость составленных комиссией проектов превысила 18 млн руб. Непредвзятый критик понимал, как эти планы были далеки от реальности — миллионов для осуществления намеченного не было. «С.М. Серебровский — архитектор, художник. А художников полет фантазии неудержим», — саркастически отмечал журналист популярной тульской газеты¹.

На заседаниях дум обновленного состава стали подниматься вопросы уличного благоустройства, устройства водопровода на окраинах городов, канализации. Каждый город на основе заложенной до революции базы при участии демократической общественности и новых гласных стремился по своему преодолеть трудности. Большие надежды возлагались на прекращение войны, что должно было освободить рабочие руки и поставить на первый план вопрос модернизации страны. О планах, отложенных из-за войны или не имеющих детальной финансовой и технической проработки, Петроградская управа поведала созданному к лету 1917 г. Министерству труда, которое размышляло о возможностях организации общественных работ для борьбы с безработицей. Общая сумма на производство работ по благоустройству в Петрограде была исчислена в довоенных ценах в 100 млн руб., к осени 1917 г. ее следовало увеличить в 3—4 раза: это и работы по канализации, постройке водопровода, городов-садов на 50 тыс. человек, 2 хлебопекарен, 4 училищных домов, и восстановление разрушенных городских зданий, и возведение мусоросжигательного завода. В совокупности эти работы должны были занять 100—150 тыс. рабочих². Однако было ясно, что при имевшейся ситуации эти планы оставались прожектами. При отсутствии средств, как считали в Союзе городов, муниципалитеты могли бы заняться подготовительными мерами к решению волновавших города вопросов. Так, председатель главного комитета ВСГ Н.И. Астров рекомендовал органам городского самоуправления обратить особое внимание на решение вопроса с землей: разработать планы город-

¹ Тульская молва. 1917. 19 марта, 27 июня; Известия Тульского губисполкома. 1917. 24 мая.

² Вестник городского самоуправления. 1917. 4 августа. Л. 3.

ского строительства, расположения улиц и с учетом этого озаботиться сохранением и покупкой важных по санитарным или экономическим мотивам земель¹

Сам Всероссийский союз городов, еще до революции озаботившийся вопросом своей роли в послевоенном городском развитии, после падения самодержавия смог предпринять практические шаги в деле хозяйственной и финансовой помощи и объединения муниципалитетов. Именно его работа легла в основу утвержденного Временным правительством проекта государственного Банка городского и земского кредита. ВСГ выступил с инициативой организации совместной закупки лекарств и создания сети муниципальных аптек. Осенью 1917 г. Союз основал посредническое бюро для снабжения школ учебниками, при нем появились склад и книгоиздательство. Также действовала финансово-кредитная консультация, дававшая городам советы о кредитах и финансировании предприятий, выступавшая в качестве посредника в переговорах о займах с банками².

Помимо ВСГ, тон в котором задавали московские муниципальные деятели, в 1917 г. были попытки создания альтернативных объединений муниципалитетов на базе городов северо-западных губерний с лидирующей ролью Петрограда. Так, летом 1917 г. по инициативе Новгородского губернского земства был сформирован организационный комитет по созову Всероссийского съезда представителей земств и городов. На первом заседании оргкомитета 9 июля были представлены только Новгородское, Тверское и Вологодское земства и Петроградская городская управа. Комитет попытался заняться созданием некоего альтернативного ВЗС и ВСГ Союза. Организационный съезд было запланировано провести в ноябре, когда в основном заканчивался процесс образования самоуправления на основе всеобщего избирательного права. В основе программы нового Союза должна была лежать мысль, что демократические земства и думы — «естественные, законные и наиболее удобные формы организации населения на местах и должны взять на себя творческую работу по организации нового строя вообще и нового порядка общественных, в особенности экономических отношений»³.

¹ Самоуправление. 1917. 3 октября. № 10. С. 61.

² Григорьев С. Т. (С. Новодумский). Городские предприятия (муниципальный кооператизм). С. 84.

³ Вестник городского самоуправления. 1917. 11 июля. Л. 1—2.

В хозяйственных вопросах нецензурная общественность столкнулась с реальностью в виде отсутствия финансов для масштабных улучшений. Одним из способов экономии являлась отсрочка плановых капитальных ремонтных работ, отказ от мер улучшения городского хозяйства. Так, Вятке пришлось отказаться от прокладки канализации, так как у города не было даже 40 тыс. руб. на предварительные работы; вместо протягивания водопровода в каждый дом было решено открыть временные водопроводные будки на окраинах¹. Проблемы были из-за нехватки энергии. Электростанция была перегружена, долго не ремонтировалась, поэтому в 1917 г. пришлось отказаться от подключения новых абонентов и развития электроосвещения².

Московская городская управа, отметив рост стоимости труда рабочих и реалистично оценив возможности бюджета, на 1917 г. решила «ограничиться производством... лишь тех работ по благоустройству города, промедление или отложение которых могло бы принести существенный вред населению»: ремонтом и перемощением мостовых, устройством новых водостоков³. Из-за нехватки топлива в начале 1917 г. несколько ночей в Москве не работало уличное освещение, сокращалось трамвайное движение⁴. Медленно развивалась водопроводная сеть, работавшая на пределе возможностей. В июне 1917 г. крупная сумма была выделена на прокладку 4-го водовода москворецкого водопровода, было решено построить 55 дополнительных зимних водоразборных будок на окраинах Москвы для бесплатного отпуска воды в ручную посуду⁵. Однако из-за нехватки слесарей московский муниципалитет не мог должным образом осуществлять текущий ремонт водопровода и канализации даже в городских зданиях, а ремонт в частных домах проводился только в крайних случаях⁶.

В условиях революционных потрясений многие муниципалитеты усилили курс на муниципализацию концессионных предприятий. Это можно было сделать путем досрочного выкупа по соглашению с концессионером путем возмещения ему прибылей, которые он мог бы получить при

Вятская речь. 1917 10, 28 марта, 22 апреля, 28 мая.

Там же. 22 апреля.

³ ЦГАМ. Ф. 179. Оп. 21. Д. 3595. Л. 3, 14.

Русские ведомости. 1917 26, 29 января.

⁵ ЦГАМ. Ф. 179. Оп. 21. Д. 3884. Л. 88 об., 97; ЦГАМ. Ф. 179. Оп. 28. Д. 171. Л. 43 об. — 48 об.

⁶ Коммерсант. 1917. 27 мая.

нормальном выполнении договора в обычных условиях и при нормальной конъюнктуре¹. Так поступил петроградский муниципалитет, которому удалось достичь соглашения о переходе в ведение города частных электрических предприятий. С мая 1917 г. городу были переданы предприятия бельгийского акционерного общества «Электрическое освещение города Петрограда» и Петроградского общества электрических сооружений, в ответ город обязался ежегодно платить аванс 1,5 млн руб. в счет выкупных платежей до окончательного установления их размеров².

Как правило, такой вариант муниципализации оказывался невыгодным для муниципалитета — фактически города выкупали изношенные предприятия по завышенным ценам. Публицист С.Т. Григорьев (Новодумский) отмечал, что концессионерам был выгоден выкуп городами устаревших и требовавших модернизации электротехнических предприятий, чтобы освободить капиталы для новых задач: создания крупных областных станций, обслуживавших весь промышленный район. Конкурировать с ними в дешевизне услуг старые городские электростанции не могли³.

Еще одна возможность муниципализации концессионного предприятия открывалась в связи с войной с Германией и связанной с нею борьбой с немецким капиталом. Московская гордума с начала войны боролась с частным Обществом электрического освещения 1886 г., которое было основано на немецкие капиталы и имело концессию на освещение Москвы сроком на 50 лет с 1895 г. Право досрочного выкупа у города наступало только в 1920 г. Представители Общества предлагали пойти на компромисс и сформировать новое акционерное общество, часть паев в котором досталась бы московскому муниципалитету, однако в марте 1917 г. думцы выдвинули требование к правительственному совещанию ликвидировать Общество и дать городскому управлению Москвы преимущество в покупке акций его предприятий⁴. Думский вариант не приняло правительство, и борьба продолжалась вплоть до октября 1917 г.

Загорулько М.М., Булатов В.В. Муниципальные концессии в царской России: исторический опыт для современности: препринт. С. 41–44.

Известия Петроградской городской думы. 1917 № 5–6. С. 232.

Григорьев С.Т. (С. Новодумский). Городские предприятия (муниципальный кооператизм). С. 35–36.

ЦГАМ. Ф. 179. Оп. 21. Д. 3884. Л. 41–41 об., 88–88 об.; Известия Московской городской думы. Отдел общих. 1917 № 3–4. Март-апрель. С. 37–38; Русские ведомости. 1917. 21 июня.

Курс на муниципализацию городских предприятий поддерживали все социалистические партии. Защищая неимущее население, эсеры, большевики и меньшевики в своих программах заявляли, что муниципальные предприятия ни в коем случае не должны служить «средством косвенного обложения потребителей»¹. В ряде брошюр описывались преимущества, открывающиеся перед городами, местные власти которых пойдут по пути муниципального социализма, т. е. курсом на переход предприятий, обслуживающих нужды городского населения, в руки органов самоуправления. «Население должно не только сделаться полным хозяином всех предприятий общественного пользования, все доходы от них употреблять на общественные нужды, но и устраивать всякие новые предприятия, чтобы облегчить себе и удешевить жизнь», — писал меньшевик, участник рабочего движения Феофан Шипулинский².

Между тем муниципалитетам становилось все сложнее просто поддерживать чистоту на улицах. Не хватало рабочих рук и лошадей. «Боже мой, какие “смерчи” летают по Москве в последнее время!» — восклицала весной 1917 г. газета «Московские ведомости», отмечая, что в городе не убирали ни грязного снега, ни мусора³. «На дворах владений... скопилось более 20 000 возов гниющих кухонных отходов, — сообщала газета «Коммерсант» 27 мая. — Москва загрязнена как никогда. Очистить ее нет никакой возможности вследствие недостатка рабочих рук»⁴. В июне 1917 г. дворники объявили забастовку, улицы города пришли в антисанитарное состояние, мусор не убирался⁵. 9 июня, за две недели до думских выборов, комиссар Временного правительства по Москве кадет Н.М. Кишкин в обход думы издал постановление, обязав домовладельцев содержать дворника, что спровоцировало конфликт с кадетским городским управлением⁶. В Туле после схода снега появились не только тучи пыли, но и навоз. Автор заметки в газете «Тульская молва» обращал

Программы русских политических партий. — М.: Маковский. 1917 С. 7–15; Муниципальная программа (ближайшие требования при переустройстве городского управления). С. 2–24.

Шипулинский Ф. Городской социализм. — М.: Практические знания, 1917 С. 5.

Московские ведомости. 1917. 5 мая.

Коммерсант. 1917. 27 мая.

Русские ведомости. 1917 6 июня.

⁶ ЦГАМ. Ф. 179. Оп. 21. Д. 3884. Л. 92 об.

внимание горожан на то, что дума не исполняла даже те санитарные постановления, которые сама же издавала¹.

В условиях войны и революции эксплуатация муниципальных предприятий стала куда более сложным делом, ярким примером чего можно считать московский трамвай, являвшийся к 1917 г. самым доходным и одним из наиболее важных муниципальных предприятий. Как отмечал управляющий московскими городскими железными дорогами М. Поливанов, трамвай к началу революции уже находился в расстроенном состоянии по трем главным причинам: с началом войны были мобилизованы старые опытные трамвайные работники — вожатые и слесаря, к 1917 г. число старых рабочих не превышало 30% от общего числа трамвайщиков; затруднился ремонт из-за нехватки или полного отсутствия материалов; количество пассажиров увеличилось на 50%, переполненные вагоны требовали более частого ремонта (если в мирное время в ремонте одновременно находилось не больше 6% от общего числа вагонов, то в марте 1917 г. — 20% вагонов).

Весной 1917 г. появился еще один фактор, приносивший значительный ущерб трамвайному предприятию: солдаты, сначала «революционным порядком», а с июня 1917 г., согласно постановлению Совета солдатских депутатов, стали бесплатно пользоваться трамваями². Нехватка топлива уже в феврале 1917 г. привела к сокращению вечернего движения московских трамваев до 11 часов ночи, уменьшению числа находившихся в движении вагонов. В июле 1917 г. были введены новые ограничения. Трамвайное движение в Москве было сокращено на 3 часа, днем трамваи следовали с увеличенным интервалом, в два раза было сокращено количество остановок³. Это привело к падению выручки, что вынудило город поднять тарифы.

Сходные с Москвой проблемы испытывали трамвайные предприятия Петрограда и других городов. Как отмечал летом 1917 г. гласный Петроградской городской думы Б.С. Басков, самым важным недостатком трамвая было переполнение вагонов, причем немалую роль в этом играли солдаты, не платившие за проезд. Городское трамвайное управление вело переговоры с представителями воинских частей, чтобы урегулировать во-

Тульская молва. 1917. 4 мая.

² Русские ведомости. 1917. 8, 9 июня.

ЦГАМ. Ф. 179. Оп. 28. Д. 171. Л. 167; Русские ведомости. 1917. 18 марта, 30 апреля, 2 июля.

прос: солдат предлагалось снабжать бесплатными билетами через ротные комитеты¹. В середине июля товарищ городского головы А.А. Никитский сообщил об итогах переговоров с полками: «...было высказано, что это основное право русского солдата, завоевание революции — бесплатно ездить на трамвае». Вопрос о проезде солдат ставился во Временном правительстве и у командующего войсками, но эти инстанции «отказались от его разрешения по дипломатическим соображениям», исполком Совета инициативу ограничить бесплатный проезд солдат отверг².

В феврале 1917 г. было прекращено движение трамваев в Кременчуге, в Киеве были отменены две линии трамваев, на остальных число вагонов было уменьшено более чем наполовину, движение было решено прекращать в 11 часов вечера. Трамвайная администрация Киева заявляла о массовой порче вагонов и отсутствии возможности их ремонтировать³.

Строительство метрополитена являлось пределом мечтаний предреволюционного московского муниципалитета. Была составлена смета строительства, сумма оказалась неподъемной для самоуправления Москвы. Но даже в условиях войны прорабатывались различные варианты постройки системы метро. В апреле 1917 г. Н.И. Астров получил письмо от члена французской экономической миссии о том, что постройкой в Москве метрополитена на правах концессии интересуются предприниматели Франции⁴. Продолжения эти планы не получили. К 1917 г. Петроградская управа также подготовила два не получивших развитие проекта строительства метрополитена: трассы протяженностью в одном случае 19 км, в другом — 25 км проходили частью под землей, частью по эстакадам и имели прямое соединение с железнодорожными вокзалами⁵.

В основном деятельность цензовых и демократизированных муниципалитетов после начала революции сводилась к поддержанию тех достижений в городском хозяйстве, которые уже имелись. Серьезных улучшений в сфере муниципального хозяйства добиться не удалось, новые демократические составы муниципалитетов только приступали к твор-

Басков Б. Меры улучшения трамвайного движения // Вестник городского самоуправления. 1917. 8 июля. № 14. Л. 1.

Вестник городского самоуправления. 1917. № 28. 25 июля. С. 2.

Известия Петроградской городской думы. 1917 № 3—4. С. 99; Городское дело. 1917 № 4. С. 185.

Московские ведомости. 1917 13, 14 апреля.

Кручковская В.М. Петроградская городская дума в 1917 г. С. 308.

ческой работе и ко времени октябрьского переворота не успели добиться явных успехов. О запущенности состояния городского хозяйства говорили и муниципальные деятели, пришедшие в думы по итогам выборов: «...сейчас наступила уже следующая за кризисом мрачная полоса; городское дело сейчас испытывает крах... Необходимы капитальные затраты на ремонты, но денег нет. Ко всему прочему война разрушает всякие начинания»¹.

В деятельности городских управлений в условиях «февральского» демократического режима 1917 г. ярче проявились негативные черты политики муниципализации: многие городские предприятия становились убыточными. Экономия средств на внешнем благоустройстве и текущем ремонте муниципальных предприятий оборачивалась обветшанием и постепенным развалом с трудом созданных достижений. Задачи в деле развития хозяйства, сформулированные городскими управами в 1917 г., были однотипными, однако каждому муниципалитету приходилось придумывать свои пути для реализации задуманного, многое зависело от имевшихся у города ресурсов, инициативы городских деятелей. Возможно, значительную пользу могло бы оказать создание централизованных организаций, объединявших всю муниципальную Россию, координировавших хозяйственные усилия городов, которые могли бы при поддержке государства комплексно заняться разрешением назревших потребностей благоустройства, не умаляя при этом прав муниципалитетов.

ОБРАЗОВАНИЕ И ЗДРАВООХРАНЕНИЕ

Революционные события февраля 1917 г. стали стимулом к развитию деятельности городов в сфере образования и здравоохранения. Если раньше принятие решений в этой сфере сильно зависело от финансовой стороны вопроса, то в 1917 г. на первое место выходит принцип, который, в частности, сформулировала созданная сарапульским самоуправлением комиссия по народному образованию: «...никакие задачи не должны считаться непосильными, никакие материальные затраты, никакие усилия не должны казаться чрезмерными для осуществления культурных завоеваний»².

¹ Самоуправление. 1917. 27 августа. № 5. С. 59–60.

² Кама. 1917. 14 марта.

Муниципалитеты должны были сосредоточить в руках все врачебно-санитарное дело в городах — таково было мнение врачей, отраженное в резолюции Пироговского съезда в апреле 1917 г. Согласно резолюции, функции местных административных органов на местах должны были перейти врачебно-санитарным организациям земств и городов. При правительстве надлежало создать центральный совет из представителей земств, городов и больничных касс для координации и надзора¹.

Однако правительство не было готово полностью выполнять эти предложения. МВД в июне 1917 г. разъяснило губернским комиссарам, что часть функций правительственных врачебно-санитарных управлений не могла быть передана городам из-за их общегосударственного значения и необходимости в таком случае органам самоуправления создавать особые дополнительные организации, что нарушило бы нормальную работу. В то же время МВД признало допустимым ограничить круг компетенции врачебно-санитарных управлений, изъяв из их ведения надзор за врачебно-санитарной деятельностью земских и городских самоуправлений и общесанитарный надзор. Также государственные врачебно-санитарные управления освобождались от выполнения соответствующих функций после принятия на себя городами и земствами обязанностей борьбы с заразными болезнями, надзора за лечебными заведениями отдельных ведомств, частных лиц, сбора данных о движении населения, заболеваемости и организации медпомощи².

Министерство народного образования также пыталось наладить тесную кооперацию с органами самоуправления. Министр А.А. Мануйлов весной 1917 г. в письме к председателям земских управ и городским головам предлагал организовать районные и губернские совещания по делам профессионального образования. Эти совещания должны были взять на себя задачу подготовки плана по созданию сети профессиональных учебных заведений на основах, сформулированных центральными властями³.

Революция ознаменовалась более широким, чем имело место раньше, привлечением общественных сил к управлению сферой образования и здравоохранения. Дело образования перестраивалось на принци-

Известия Петроградской городской думы. 1917. № 5–6. С. 116–117

Вестник городского самоуправления. 1917. 29 июня. Л. 3.

Известия Петроградской городской думы. 1917. № 5–6. С. 142.

пах децентрализации, коллегиальности и более узкой специализации отделов¹. Так, в состав комиссии общественного здоровья Московского городского самоуправления вошли представители муниципальных служащих-фармацевтов, больничных врачей, психиатров, акушеров, амбулаторных, санитарных, училищных врачей, Совета союза врачей Москвы и Московской губернии². В комиссию по народному образованию при Московской городской управе были введены представители учителей городских училищ с правом решающего голоса³. В Петрограде в марте 1917 г. с санкции гордумы представители учительского персонала вошли с правом решающего голоса в городскую комиссию по народному образованию, причем дума единогласно приветствовала «почин в деле привлечения городских служащих в состав исполнительных органов... с правом решающего голоса»⁴. В состав комиссии по народному образованию Вятской городской думы вошло 7 человек, среди которых можно отметить преподавателя местного училища С.Я. Столбова, старого народника, видного общественного деятеля Н.А. Чарушина, бывшего члена Государственной думы С.С. Липягова⁵. Санитарно-медицинская комиссия думы включила в свой состав первую в Вятке женщину-врача Е.И. Столбову-Падарину⁶.

Функции органов городского самоуправления в революционные месяцы расширялись количественно за счет увеличения числа городских школ, больниц, приема в ведение муниципалитета медицинских и учебных заведений других ведомств. Города по-прежнему стремились развивать внешкольное образование, организовывались различные курсы.

Городское самоуправление уездного Котельнича Вятской губернии в 1917 г. не имело собственной больницы, врачей и содержало только одно начальное училище. После февраля деятельность муниципалитета в сфере образования активизировалась. В летние каникулы 1917 г. в городском и двух земских училищах при финансовой поддержке города были

ЦГАМ. Ф. 179. Оп. 21. Д. 4021. Л. 2.

Там же. Д. 4022. Л. 2, 3, 6.

Там же. Д. 3884. Л. 46–46 об.

Ведомости общественного градоначальства (Петроград). 1917. 29 марта. Л. 2.

ГАКО. Ф. 1345. Оп. 2. Д. 31. Л. 68 об., 70 об., 77.

Там же. Оп. 1. Д. 127. Л. 135–137; Ф. 1345. Оп. 2. Д. 31. Л. 71.

организованы три школы грамоты на 200 учащихся¹. В новый учебный сезон 1917/18 гг. за счет благотворительных средств был открыт еще один класс женской гимназии, муниципалитет начал сбор средств в специальный фонд народного образования². Управа считала важным открыть в Котельниче техническое учебное заведение и предлагала возбудить перед правительством соответствующее ходатайство³.

Острая нужда в школах ощущалась и еще в одном уездном городе — Серпухове Московской губернии. В учебный сезон 1916/17 гг. в этом небольшом городе в приеме в высшие начальные училища было отказано 50 детям. При финансовой помощи городской думы в 1917 г. удалось увеличить с 9 до 15 число начальных училищ, обеспечить их необходимым оборудованием и книгами⁴, было открыто четвертое высшее начальное училище, а количество комплектов в них увеличено с 11 до 16. Помочь реализовать право учиться всем желающим школьного возраста должно было включение в октябре 1917 г. в серпуховскую городскую школьную сеть двух церковно-приходских школ, где преподавать стали светские учителя⁵, и принятие в июле 1917 г. на полное содержание города коммерческого училища с 252 учащимися. В целом в 1917 г. число учащихся за счет муниципалитета увеличилось в Серпухове с 2285 до 3188 учеников — на 39,5%⁶. В летнее время 1917 г. дума организовала в помещениях школ курсы эсперанто⁷. За счет специального капитала, сформированного через крупное пожертвование, городская дума содержала одну больницу (Варгинскую)⁸.

Вятка тоже озаботилась вопросом создания новых учебных заведений. Еще в феврале 1917 г. городская дума получила от Министерства народного просвещения план открытия в Вятке технологического института в составе механического и химического отделений, в котором указывалось, что от размеров помощи местной власти будет зависеть скорейшее

Там же. Ф. 1074. Оп. 1. Д. 1. Л. 133.

Там же. Л. 167 об.

Там же. Л. 58 об., 60 об.

ЦГАМ. Ф. 549. Оп. 3. Д. 3120. Л. 9 об. — 10.

Там же. Д. 3108. Л. 2—4.

Центральный государственный архив Московской области (ЦГАМО). Ф. 4507. Оп. 1. Д. 27. Л. 60.

ЦГАМ. Ф. 549. Оп. 3. Д. 3109. Л. 2.

⁸ Там же. Д. 3120. Л. 16 об. — 17.

открытие института. В июне в думе было принято принципиальное решение о необходимости его постройки и выделены средства¹. Энергичные меры по развитию народного образования были предприняты после муниципальных выборов новым руководителем дела народного образования в городском масштабе — членом городской управы, преподавателем духовной семинарии А.В. Крассовым. Действовавших в городе 15 школ не хватало, так, в одно из училищ не было принято из-за нехватки мест 59 детей. По предложению Крассова при двух училищах были открыты два новых комплекта классов. В Министерство народного просвещения было направлено ходатайство о дополнительном финансировании открытия новых комплектов и найма нескольких учителей. Расширялась школьная сеть: в октябре 1917 г. Вятская гордума приняла в свое введение три церковно-приходских школы².

В Туле с 1 октября 1917 г. открылась новая низшая ремесленная школа, осенью 1917 г. муниципалитет принял две церковно-приходские школы, городу были переданы эвакуированная из Польши мужская гимназия и высшее начальное училище, дано разрешение на открытие второго высшего женского начального училища³. С осени 1917 г. Тульская городская дума занялась возвращением муниципальным учебным заведениям зданий, занятых военными госпиталями, слабосильными командами и военными учреждениями, которые успели нанести вред этим помещениям⁴.

Московская городская дума приняла решение покончить с неграмотностью и с осени 1917 г. открыть такое количество новых начальных училищ и школ повышенного типа, которое дало бы возможность принять в школы всех детей школьного возраста, желающих учиться⁵. Для помощи талантливым детям были учреждены 112 георгиевских стипендий имени Москвы⁶. Летом 1917 г. в городе были организованы городские школьные колонии и площадки на 8000 учащихся городских школ⁷, был учрежден школьно-санитарный надзор: введена должность заведующего

Вятская речь. 1917. 14 февраля, 23 июня.

ГАКО. Ф. 1345. Оп. 2. Д. 31. Л. 134.

Там же. Ф. 174. Оп. 1. Д. 40788. Л. 74—74 об.; Д. 3645. Л. 27, 227, 229; Тульская молва. 1917. 22 октября.

Тульская молва. 1917. 7 октября.

ЦГАМ. Ф. 179. Оп. 21. Д. 3884. Л. 46—46 об.

Там же. Л. 89 об.

Там же. Л. 96 об.

школьно-санитарной частью, число училищных врачей было увеличено с 21 до 24, в 5-летний срок муниципалитет обязывался довести их штаты до пропорции один врач на 2000 учащихся¹. В августе 1917 г. Московская городская дума профинансировала открытие в городе 80 детских площадок, которые могли обслуживать более 10 тыс. детей². После созыва нового демократического состава думы комиссия по народному образованию продолжила энергичную деятельность. Были организованы курсы для подготовки новых кадров педагогов, на базе летних площадок создана сеть из 100 детских садов. В руки муниципалитета были взяты около 50 учреждений внешкольного образования: клубы, аудитории, детские библиотеки³.

В Петрограде уже в начале марта при городской управе было создано бюро по устройству лекций, концертов, народных чтений для рабочих. Дума призвала известных общественных деятелей, артистов, ученых участвовать в просветительских акциях, город согласился выделять возвратные ссуды из городских средств на поддержку частных инициатив по организации клубов для рабочих, на создание библиотек в районах Петрограда было выделено 203 тыс. руб.⁴

В ведение городов передавались попечительства о народной трезвости, которые преобразовывались в народные дома. Для борьбы с детской беспризорностью в мае Петроградская дума приняла решение немедленно приступить к устройству в Петрограде детских площадок, из городских средств на это было выделено 150 тыс. руб., столько же дума попросила на эту цель в виде субсидии у Временного правительства⁵

Петроградская муниципальная комиссия по народному образованию летом 1917 г. называла одной из самых трудных задач найти подходящие помещения для открытия новых училищ. Почти все училищные дома были заняты лазаретами, поэтому городским школам приходилось ютиться в частных квартирах за арендную плату и учить детей в две смены. Тем не менее комиссия планировала открыть с начала учебного года 120 новых

ЦГАМ. Ф. 179. Оп. 22. Д. 171. Л. 2 об.

² Русские ведомости. 1917. 8 августа.

Труд. 1917. 14 октября.

Кручковская В.М. Петроградская городская дума в 1917 г. С. 319; Известия Петроградской городской думы. 1917. № 5–6. С. 236–237.

Известия Петроградской городской думы. 1917. № 5–6. С. 238.

классов начальных училищ к уже функционировавшим 1374. В четырех-классных училищах планировалось открыть 70 новых классов в дополнение к существовавшим 302. Несмотря на эти меры, за пределами классов оставались еще свыше 2 тыс. детей, поэтому комиссия ходатайствовала перед думой об открытии еще 47 новых классов, а также об открытии 6 параллельных классов в муниципальных средних учебных заведениях. Всего в 1917 г. в средние школы было принято 325 выпускников высших начальных школ, еще 243 было отказано в приеме из-за отсутствия мест¹. В августе 1917 г. дума согласилась открыть дополнительные 47 классов четырех-классных училищ, а для окончивших их — 6 классов при средних учебных заведениях².

Одним из шагов московского муниципалитета по превращению городской медицины в общедоступную была фактическая ликвидация больничного сбора с лиц непривилегированных сословий³. После избрания демократической Московской городской думы происходила консолидация всего врачебно-санитарного дела: в ведение города передавались больницы церкви, частных благотворителей⁴. Врачебно-санитарный отдел ввел бесплатное лечение в городских больницах и оказание врачебной помощи на дому с выдачей бесплатных лекарств⁵. В августе 1917 г. для этих целей было приглашено 20 врачей⁶. Планы ставшего заведующим врачебно-санитарным делом Москвы Д.Я. Дорфа были основаны на введении мер социального страхования всех жителей города на случай болезни или смерти, устройстве приютов и системы патронажа хронических больных⁷.

Во многих муниципалитетах из-за нехватки средств важнейшей задачей было сохранить те медицинские учреждения, которые уже имелись. Города вынуждены были оказывать финансовую помощь не только муниципальным, но и земским, иным общественным, частным учреждениям здравоохранения. Так, например, в октябре 1917 г. тульский муниципали-

Вестник городского самоуправления. 1917. 9 июля. Л. 2.

Там же. 9 августа. Л. 2.

Известия Московской городской думы. Отдел общих. 1917. № 1. Январь. С. 20.

ЦГАМ. Ф. 179. Оп. 21. Д. 4448. Л. 3.

Русские ведомости. 1917. 18 июля.

Там же. 5 августа.

Труд. 1917. 13 июня.

тет согласился предоставлять бесплатно дрова и выделил сумму на ремонт лечебницы Общества тульских врачей¹.

Однако общее ухудшение ситуации не могло не сказаться и на сфере медицины. Не хватало врачей, медикаментов, питание больных часто было плохим, а отношение медицинского персонала — небрежным. Это вело к конфликтам как между больными и администрацией, так и внутри медицинского персонала. Так, в октябре голодовку объявили пациенты одной из муниципальных больниц Петрограда. Они обратились с заявлением к городскому голове, в котором жаловались на крайне плохое состояние больницы: неисправность отопительной системы, сырость, плесень на стенах, нехватку обуви, халатов, недоедание, недостаток витаминов. Больные обвиняли администрацию больницы в краже продуктов. Пациенты еще одного городского лазарета жаловались, что не получали никакой медицинской помощи два месяца².

В сентябре в Петрограде вспыхнула забастовка аптекарских служащих, которым владельцы аптек не желали повышать жалованье. В думе была сформирована особая комиссия для разрешения конфликта, которая в середине октября предложила муниципализировать 56 из 150 аптек. Это решение было возможно только в случае принятия Временным правительством соответствующего декрета. Была сформирована исполнительная комиссия из 2 большевиков, 2 эсеров, 1 меньшевика и 1 кадета для приема аптек, однако соответствующий декрет Временного правительства так и не был издан. На совещании представителей фармацевтического дела при МВД выявились две позиции: одна часть совещания предлагала немедленно муниципализировать аптеки, другая, признав желательность муниципализации, считала необходимым придерживаться закона 1912 г., признававшего за органами самоуправления преимущественное право открытия аптек³.

Пришедшие в городские управления в 1917 г. общественные деятели занялись разработкой широкого списка мер для развития в городах сфер образования и медицины. За первые несколько месяцев существования демократических дум каких-то очевидных достижений новые гласные добиться не успели, сильно мешала нехватка финансовых средств. Но имен-

ГАТО. Ф. 174. Оп. 2. Д. 3645. Л. 473.

Кручковская В.М. Петроградская городская дума в 1917 г. С. 330—331.

Там же. С. 333—334; Вестник городского самоуправления. 1917. 21 сентября. № 73. Л. 3.

но в 1917 г. как аксиома в практической деятельности городов в сфере народного образования и здравоохранения были приняты такие принципы, как всеобщность, бесплатность, доступность. Нужды медицины и образования стали рассматриваться не как сфера благотворительности и бюджетного финансирования «по остаточному принципу», а как важнейшие общие функции муниципалитетов и государства.

ВОПРОСЫ ПРОДОВОЛЬСТВИЯ И ТОПЛИВА

Накануне революции муниципалитеты занимали важное место в деле обеспечения населения продовольствием и топливом, пресечения дефицита и спекуляций. В 1917 г. трудности еще более обострились. «Почвой, на которой могут вырастать разного рода политические эксцессы, является экономическая, материальная, физиологическая неудовлетворенность масс», — отмечал в докладе 3–5 июля 1917 г. в Петроградской гордуме председатель городской продовольственной управы В.Г. Громан, квартиру которого примерно в это время громили неизвестные, вероятно, в связи с его деятельностью в продовольственном вопросе¹. В сентябре, в дни приема дела продовольствия в Петрограде городским самоуправлением, корреспондент муниципальной газеты отмечал первостепенность этого дела: «Провал дела продовольствия равносильен провалу всей демократии, ибо широкие круги масс на муниципальную работу смотрят раньше всего, как на работу по улучшению продовольствия... Масса желает хлеба, а хлеба нет»². От возможности если не решить, то максимально ослабить продовольственные трудности зависела судьба демократической власти и связанных с нею институтов и партий.

Если самодержавие стремилось ограничить участие представителей муниципалитетов в решении продовольственных проблем, то Временное правительство под серьезным общественным напором решило опереться на активность на местах и привлечь в продовольственные органы местные силы. Так как цензовые муниципалитеты, как правило, не пользовались доверием общественности, новые продовольственные и топливные органы создавались на коллегиальной основе из представителей разных местных организаций.

Вестник городского самоуправления. 1917 13 июля. № 18. Л. 2; 5 августа. № 38. Л. 1.

² Там же. 21 сентября. № 74. Л. 3.

Уже 2 марта от имени Временного комитета Госдумы, как отмечалось, «с согласия Совета рабочих депутатов», на места была разослана телеграмма с призывом к губернским земским управам, а в тех губерниях, где их не было, — к городским управам губернских или областных городов создавать губернские продовольственные комитеты, куда входили бы и представители городских управлений. Эти комитеты должны были реквизировать хлеб у крупных земельных собственников и арендаторов с запашкой от 50 десятин, а также у торговых предприятий и банков. Телеграмму подтвердил министр земледелия А.И. Шингарев¹. Вместо Особого совещания по продовольствию в центре появился под председательством министра земледелия общегосударственный продовольственный комитет, куда вошли по четыре представителя от союзов земств и городов². Пятого мая Временное правительство создало особое Министерство продовольствия, возложив до 1 июня заведование продовольственным делом на министра финансов А.И. Шингарева, уже к середине мая ведомство возглавил А. Пешехонов. В ведение министерства была, в частности, передана комиссия по снабжению населения продуктами первой необходимости³.

Постановление Временного правительства от 25 марта 1917 г., установившее хлебную монополию, подтвердило создание на местах временных продовольственных комитетов. Однако с учетом поддержки государством идеи передачи власти в руки демократических органов местного самоуправления отмечалось, что коллегиальные органы действуют до избрания «местных органов на правильных демократических началах» и принятия ими на себя «руководства продовольственным делом в качестве местных органов общегосударственной продовольственной организации». Временные продовольственные комитеты, согласно положению, заведовали продовольствием в соответствии с приказами и распоряжениями министра земледелия или его товарища по продовольственному делу. В состав губернских продорганов вошли, в частности, три представителя городской думы губернского города, причем они могли не обладать правом участия в городских выборах, а также один делегат местного отделения ВСГ наряду с шестью делегатами от кооперативов, пятью — от

Циркулярная телеграмма за № 1926 министра земледелия Шингарева // Узаконения и распоряжения по продовольственному делу за 1914–1917 гг. Ч. I. С. 422–423.

Положение об Общегосударственном продовольственном комитете // Там же. С. LXXII.

Узаконения и распоряжения по продовольственному делу за 1914–1917 гг. Ч. I. С. LXXVIII.

крестьянского союза, местного Совета рабочих депутатов, тремя — от губернского земства, от биржевых комитетов и ряда других учреждений и организаций.

В уездные продкомы должны были войти два делегата по избранию городской думы уездного города, в то время как, например, от земства, местного Совета рабочих депутатов, крестьянского союза и кооперации — по трое. Городские продовольственные комитеты должны были включать пять избранников городской думы, также независимо от обладания избирательным правом в городе, в то время как кооперативы и местный Совет рабочих депутатов получали по 4 места, крестьянский союз — 2, а губернское и уездное земства — по одному. Председатель продовольственного комитета мог приостанавливать решение большинства комитета и представить дело в вышестоящую инстанцию — вплоть до министра земледелия. Отмечалась, что в продовольственных комитетах демократические организации должны были иметь не менее половины голосов. С исполнительными функциями при комитетах создавались продовольственные управы. Отмечалось, что содержаться местные продовольственные органы должны были из сумм, ассигнуемых Временным правительством¹.

Особая инструкция 17 апреля 1917 г. определяла, что к заготовке хлебных продуктов и зернового фуража муниципалитеты могли приступить лишь как агенты местных продовольственных комитетов, подчиняясь их указаниям и на комиссионных началах, фиксировалась предпочтительность привлечения к заготовке кооперативных учреждений и общественных организаций². Для урегулирования продовольственного дела и укрепления связей с центром на места могли командироваться эмиссары.

Весной-летом 1917 г. государство предприняло ряд решительных мер в урегулировании потребления и снабжения. Были установлены нормы, обеспечивающие продовольственный минимум, вводилась карточная система на хлеб, сахар, мясо, ограничивалось производство предметов потре-

¹ Постановление Временного правительства 25 марта 1917 г. о передаче хлеба в распоряжение государства и о местных продовольственных органах; Временное положение о местных продовольственных органах // Узаконения и распоряжения по продовольственному делу за 1914–1917 гг. Ч. I. С. IX, XXXIII–XXXVII, LII–LVI.

² Инструкция по привлечению кооперативных учреждений, общественных организаций, частных торгово-промышленных предприятий и отдельных торговцев к заготовкам хлебных продуктов и зернового фуража // Там же. С. XXIX.

бления богатых классов (сдобные булки, пирожные, конфеты) и потребление в ресторанах (отпуск по карточкам). Государство взяло на себя закупки хлеба и крупы для ограничения объемов потребления, более равномерного и справедливого распределения продуктов. В циркуляре министра земледелия от 7 марта 1917 г. отмечалась нехватка пшеничной муки и необходимость экономить масло, сахар и яйца. Городским головам предлагалось срочно добиваться запрета продажи сдобных булок, куличей, пряников, пирогов, тортов, пирожных и сдобного печенья¹.

В конце апреля (а потом с уточнениями 26 июня 1917 г.) была издана примерная инструкция по организации карточной системы распределения хлеба в городах. В ней отмечалось, что карточную систему вводят местные продовольственные комитеты. Устанавливался ряд принципов: карточки должны были распространяться на всех горожан, за исключением воинских частей, выдавать их следовало по месту жительства, а не службы. Инструкция предполагала ограничение для ресторанов и буфетов. Введение карточек предполагало запрет на свободную продажу хлеба, потребители приписывались к определенным местам продажи².

Фактически в каждом российском городе внедрение карточной системы на продукты первой необходимости — хлеб, муку, крупчатку — осуществлялось в разное время в зависимости от недостатка продуктов, завершения учета продовольствия и разработки принципов его распределения. Так, в Москве, где карточки на сахар появились еще в 1916 г., с марта 1917 г. карточки стали использоваться при распределении хлеба³, в Серпухове карточки на хлеб появились с 4 марта, в Петрограде — с конца марта, в Туле — с мая⁴. Карточная система на мясо была введена в Москве 16 июля, а на масло — 24 августа, на яйца — с сентября⁵.

Не везде введение карточной системы происходило гладко. Так, в Симферополе решение городской продовольственной комиссии ввести карточки на хлеб вызвало волнения. Враждебно к разносчикам карточек

Циркуляр министра земледелия 7 марта 1917 г. городским головам о воспреещении выпечки сдобных булок // Там же. С. 470–471.

Примерная инструкция по организации карточной системы распределения хлебных продуктов в городах и поселениях городского типа // Там же. С. 471–479.

Русские ведомости. 1917. 19, 21, 22 февраля, 31 марта.

ЦГАМ. Ф. 65. Оп. 42. Д. 69. Л. 11; ГАТО. Ф. 174. Оп. 2. Д. 3645. Л. 142–142 об.; Кручковская В.М. Петроградская городская дума в 1917 г. С. 318.

Китанина Т.М. Указ. соч. С. 346.

отнеслось население окраин города, был случай избиения. Толпа собралась в помещении продовольственной управы, раздавались угрозы и по адресу хлеботорговцев. Чтобы избежать дальнейших эксцессов, продовольственный комитет решил отказаться от введения карточной системы на хлеб и муку. Из-за протестов и неподготовленности города введение хлебных карточек в Москве было отложено на две недели. Дело распределения карточек было возложено на участковых комиссаров милиции и районные комитеты¹. Выпечку и продажу хлеба продовольственная управа решила взять в свои руки, для чего были реквизированы 40 наиболее приспособленных хлебопекарен. Их владельцы при желании принимались на муниципальную службу. Продажа хлеба производилась через городские лавки².

В конце апреля (с уточнением в июне 1917 г.) министр земледелия (а в июне — министр продовольствия) ввел нормировку потребления хлебных продуктов на основе принципов равномерного распределения хлеба и выдачи повышенной нормы занимающимся тяжелым физическим трудом. Во всех городах распределение хлеба должно было производиться исключительно по карточкам, причем установленные нормы были максимальными и не обязывали давать именно такое количество продукта. В городах должна была быть произведена перепись всех запасов торговцев и потребителей. Не подлежали отчуждению запасы для собственного потребления, не превышающие установленную продорганами норму. Если запасы ее превышали, потребителю могли отказать в карточке или дать меньше³.

Весной 1917 г. были установлены особые положения, регулировавшие организацию продовольственного дела в Одессе и Петрограде, где волнения в феврале 1917 г. начались именно из-за нехватки продовольствия. В марте в Петрограде Петросоветом, представителями муниципалитета, властей и булочников было решено немедленно реорганизовать все продовольственное дело, отдав приоритет демократическим общественным организациям. Согласно положению об организации продовольственных

¹ Сборник постановлений и распоряжений общих и местных, регулирующих продовольственное дело в Москве. Вып. 1. — М., 1918. С. 109—110.

² Известия Петроградской городской думы. 1917. № 5—6. С. 147.

³ Приказ министра продовольствия 26 июня 1917 г. о нормировке потребления хлебных продуктов // Узаконения и распоряжения по продовольственному делу за 1914—1917 гг. Ч. I. С. 480—483.

органов Петрограда от 31 марта, в столице создавался Центральный продовольственный комитет, который действовал при помощи районных и подрайонных комитетов. Районные продкомитеты входили в районные думы. В Центральный продком Петрограда были включены по 1 представителю от каждого подрайона и района, 20 делегатов от Совета рабочих и солдатских депутатов, 10 человек от кооперативов, 3 — от Петроградской гордумы, 3 — от Центрального бюро профсоюзов, а также представители еще ряда организаций. Подрайонные продкомы, согласно постановлению, действовали при помощи квартальных и домовых продкомиссаров, причем последние избирались в каждом доме и работали бесплатно, а в помощь им жильцы могли формировать домовые комиссии. Там, где таких комиссаров не стали выбирать, они могли назначаться из числа жильцов¹. 21 апреля новая продовольственная управа начала функционировать². Экономист В.Г. Громан отмечал, что управа согласовывала действия с общегосударственным продовольственным комитетом и аппаратом Министерства продовольствия, командировала порядка 40 агентов в потребительские губернии³.

Особенностью Москвы было то, что до революции продовольственное дело в городе в основном вело градоначальство. С началом революции при Комитете общественных организаций была образована продовольственная комиссия, в число ее 11 членов туда вошли и 2 представителя самоуправления, причем делегаты от муниципалитета играли весьма важную роль: городской голова М.В. Челноков был назначен уполномоченным по продовольствию Москвы, а его помощником стал член управы Ф.А. Лузин. Спустя несколько дней был создан Московский городской продовольственный комитет, куда, помимо прежних представителей, вошли и делегаты от различных общественных организаций, а роль городской думы резко ослабла. Председателем президиума комитета стал кооператор А.М. Беркенгейм.

Исполком Московских общественных организаций 7 марта 1917 г. отвел городской думе распределительную роль: при исполкоме создавался распределительный комитет, который направлял муку в продо-

¹ Положение об организации продовольственных органов г. Петрограда // Там же. С. XLIII—XLVI. Вестник городского самоуправления. 1917. 8 июля. Л. 2.

³ Там же. 11 июля. Л. 2.

вольственные органы муниципалитета и общественных организаций. Городское самоуправление, получив хлеб от комитета, распределяло его по своим хлебопекарням, лавкам и затем по прочим заведениям: ресторанам, чайным, гостиницам, муниципальным столовым, училищам, детсадам, лазаретам в заранее определенной пропорции¹. Особенностью Москвы стала значимая роль районов. Районные думы и советы распределяли муку по районам и заведовали карточной системой. Но потребность в тесной координации работы и экономии сил привела в августе к включению распределительного комитета в продовольственный². В утвержденном в июле Временном положении о Московском горпродкоме представителям думы отводилось 8 мест, Советы рабочих, солдатских и крестьянских депутатов получили по 10 мест каждый, по 1 месту было дано каждой районной думе и Совету, представителям муниципальных статистического и медицинского отделов управы, от ВСГ вошли 2 представителя. Делегаты могли избираться как из числа членов учреждений, так и из других лиц³.

В Нижнем Новгороде дело продовольствия перешло в руки особой продовольственной управы в июне. Председателем стал гласный думы, агроном А.А. Гусев, его товарищами — двое представителей Совета рабочих депутатов, членами продуправы — представители городской управы, Совета рабочих депутатов, товарищества кооперативов и кооперативов чиновников⁴. В Самаре к началу революции действовал продовольственный комитет, организованный и подчинявшийся городской думе. После начала революции его состав был демократизирован, а уже в начале апреля комитет был преобразован в независимое от городской управы учреждение, в него вошли, помимо делегатов прочих институций, 8 представителей Советов рабочих и солдатских депутатов и только 2 —

¹ Приказ исполнительного комитета Московских общественных организаций о распределении и продаже хлеба и муки // Сборник постановлений и распоряжений общих и местных, регулирующих продовольственное дело в Москве. Вып. 1. С. 106—108.

² Гендельман Б. Организация и конструкция Московского городского продовольственного комитета // Год работы Московского городского продовольственного комитета (март 1917 г. — март 1918 г.). С. 22—27.

Временное положение о Московском городском продовольственном комитете // Сборник постановлений и распоряжений общих и местных, регулирующих продовольственное дело в Москве. Вып. 1. С. 30—32.

Известия Петроградской городской думы. 1917. № 5—6. С. 147.

от городской думы. Спустя месяц в состав комитета были включены еще 3 гласных думы¹.

Согласно проведенной в марте — июне 1917 г. анкете Моссовета, на которую ответили 123 местных уездных и губернских совета, в Петроградской, Курской, Владимирской, Калужской, Тульской, Рязанской (кроме Пронска), Нижегородской, Харьковской, Архангельской губерниях городские самоуправления продолжали активно участвовать в решении продовольственного вопроса: осуществляли закупки, распределяли продукты по карточкам; в Тамбовской, Воронежской, Херсонской, Таврической, Ярославской, Витебской, Вятской, Вологодской губерниях города ликвидировали или сокращали продовольственное дело, муниципальные функции в продовольствии переходили продовольственным комитетам. В ряде губерний — Симбирской, Самарской, Черниговской, Костромской — местные Советы заявили о неучастии городов в продовольственном деле². Вряд ли эти данные являются точными и корректными, так как сложно говорить об объективности местных Советов в оценке работы преимущественно цензовых городских дум; есть сомнения относительно уровня осведомленности советских деятелей о положении в муниципалитетах. Кроме того, в каждом городе складывалась своя ситуация, поэтому сомнительна сама возможность адекватной генерализации продовольственной деятельности отдельных городов на губернском уровне.

Топливный вопрос также должны были решать коллегиальные органы. Так, в Петрограде в конце марта было одобрено положение о петроградском городском комитете по топливу для согласования всех мер по снабжению топливом всех потребителей Петрограда и пригородов, в том числе воинских частей. Председателем комитета становился городской голова, дума избирала 12 представителей от города³. По образцу топливного комитета в конце марта в Петрограде начал создаваться Центральный городской транспортный отдел для заведывания всеми видами транспорта: автомобильным, гужевым, легковым и грузовым, туда были направлены 12 гласных городской думы⁴.

Отчет о деятельности Самарского городского продовольственного комитета за март — октябрь 1917 г. С. 7—9.

Организация продовольственного дела за время революции 1917 г. / Составлено по анкете Московского Совета рабочих депутатов и другим материалам М. Шефлером. — М., 1917. С. 6—21.

³ Известия Петроградской городской думы. 1917. № 3—4. С. 175—176.

⁴ Там же. С. 176—177.

Однако эффективность таких коллегиальных органов оказалась крайне низкой. Позднее, в июле, товарищ петроградского городского головы А. Никитский признавал, что «мотивом для образования подобных учреждений было то, что городу в лице цензовой думы не доверяли», в итоге эти комитеты «всё демократизируются», а «вся текущая работа сводится на нет», назвав это «безобразием»¹. В сентябре гласные, представлявшие город в комитете по топливу, подчеркивали его автономность и независимость от управы, а также громоздкость — сначала 56, затем 78 членов, однако в заседаниях комитета в реальности участвовало не больше половины делегатов, причем из-за перевыборов районных и городской дум в состав комитета постоянно вливались новые лица, не знакомые с положением дел. Помимо комитета заготовкой дров занялись районные управы, сама городская управа, что вело к беспорядку в делах².

Весной-летом 1917 г. хозяйственные закупки продуктов для городских учреждений и горожан в установленных законодательно пределах остались в компетенции муниципалитетов³, но роль городов в заготовке продовольствия стала второстепенной. На первое место вышли местные продовольственные комитеты, сформированные из представителей властей и общественных организаций, в которых городское самоуправление, как правило, было представлено весьма слабо и не играло решающей роли.

Меры по государственному регулированию заготовки и потребления сами по себе вели к отмиранию частного торгового аппарата. Уже накануне революции предложение муниципализировать торговлю поступило в Новониколаевскую городскую управу от группы торговцев и промышленников, констатировавших, что «частная торговля... находится в периоде ликвидации и закрытия», указывавших на расстройство транспорта, недостаток квалифицированных служащих, рост рисков и другие последствия войны, которые неустранимы. По их предложению, предотвратить бестоварье и экономический кризис было нельзя без превращения частной торговли в общественную. Управе предлагалось созвать экстренное заседание думы и обсудить организацию городской торговли

Вестник городского самоуправления. 1917. 14 июля. Л. 2.

Там же. Л. 2.

Русские ведомости. 1917. 15, 27 апреля.

«при участии сведущих лиц из торгово-промышленного класса и при условии привлечения для этого дела частных капиталов»¹.

В условиях революции и дефицита продовольствия и топлива все более частыми становились случаи муниципализации или реквизиции. Так, в Севастополе из-за отказа владельцев пекарен подчиниться выработанной таксе на хлеб все пекарни были переданы в распоряжение комитета, который поручил заведывание ими Союзу рабочих-пекарей. В прессе отмечалось, что качество хлеба от этого «заметно улучшилось»². Екатеринославская городская дума постановила ходатайствовать перед правительством, чтобы оно для устранения топливного кризиса монополизировало угольные шахты и рудники³. В Самаре вместо муниципализации решили воспользоваться возможностями кооперативов. Городские продовольственные лавки продком решил сам не эксплуатировать, а отдал самарскому обществу потребителей «Самопомощь». Распределять продовольствие кооператоры должны были под контролем и по инструкции продкома, а взамен «Самопомощь» получило ссуду от комитета в 200 тыс. руб. на оборудование лавок⁴.

Города продолжали закупочные операции с продовольствием. Так, Москва к лету 1917 г. для осуществления продовольственных операций имела в обороте 19 млн руб., которые оборачивались за год 3—4 раза⁵. Тула располагала краткосрочным кредитом в 700 тыс. руб. на ведение продовольственной и 300 тыс. руб. — топливной операции⁶. Вятке на ведение продовольственной операции была дана ссуда 1,5 млн руб.⁷ Серпуховской городской думе на заготовку топлива выделено 120 тыс. руб., на продовольственные операции — 80 тыс. руб.⁸ Города наряду с другими общественными и государственными организациями посылали делегатов в производящие губернии для закупки и отправки продуктов.

¹ Известия Петроградской городской думы. 1917 № 3—4. С. 107—108.

Там же. № 5—6. С. 147.

Там же. С. 148.

⁴ Отчет о деятельности Самарского городского продовольственного комитета за март — октябрь 1917 г. С. 10—11, 13.

ЦГАМ. Ф. 179. Оп. 28. Д. 171. Л. 192—192 об.

ГАТО. Ф. 174. Оп. 2. Д. 3645. Л. 156.

Вятская речь. 1917 19, 25 января.

Известия Московской городской думы. Отдел общих. 1916. № 12. Декабрь. С. 16—18; ЦГАМ. Ф. 549. Оп. 3. Д. 3123. Л. 24.

В Москве нехватка продовольствия и топлива, вызвавшая введение карточек, временные отключения городского освещения и сокращение трамвайного движения в конце зимы — весной 1917 г., заставили городскую думу озаботиться составлением программы действий. Дума ходатайствовала о предоставлении городам права свободной перевозки продовольствия по железным дорогам, о передаче муниципалитетам дела снабжения городов продуктами¹. Муниципалитет собирался активно заняться поисками новых источников топлива, увеличить закупки, планировалось разработать меры экономии: ограничить уличное освещение, сократить часы работы кино, кафе, клубов, вечернего движения трамваев, перевести часы². Перспективным видом топлива, по мнению управы, становился торф, его разработка налаживалась летом 1917 г.³ Для ведения операций по закупке и распределению топлива Московская городская управа в мае 1917 г. купила рудник в Донбассе и большое торфяное болото в 120 верстах от Москвы. Основной проблемой была доставка⁴.

Хлебопотребляющая Тула переживала продовольственный кризис острее, чем Москва. В феврале 1917 г. городской голова Тулы А.А. Смирнов предложил организовать при Тульской городской управе особую комиссию для покупки продуктов, в том числе муки по вольным ценам, в центр тульский муниципалитет рапортовал о «грустном, почти безнадежном положении в продовольственном деле» и просил о помощи⁵. Весной-летом 1917 г. продовольственное дело тульского муниципалитета значительно расширилось: появились розничные лавки, была введена карточная система на многие продукты питания, продовольственный отдел стал заниматься не только распределением, но и закупкой продуктов, на которые не была введена государственная монополия, на продовольственные операции муниципалитет занял еще 1 млн руб.⁶

В период муниципальной кампании 1917 г. и осенью, когда стало очевидно, что продовольственные комитеты не справлялись в желаемой мере со снабжением городов, среди общественных деятелей было рас-

¹ Русские ведомости. 1917. 8 февраля; Известия Петроградской городской думы. 1917. № 3–4. С. 102.

² Там же.

³ Коммерсант. 1917. 18 февраля.

⁴ Русские ведомости. 1917. 25 мая.

ГАТО. Ф. 174. Оп. 2. Д. 3645. Л. 40–42 об.; Русские ведомости. 1917. 14 февраля.

⁶ ГАТО. Ф. 174. Оп. 2. Д. 3645. Л. 338.

пространено мнение, что демократические муниципалитеты, наделенные доверием населения, с инициативными деятелями и заинтересованные в бесперебойном обеспечении городов всем необходимым, смогут лучше выполнять продовольственные функции. Министр торговли и промышленности, зампред Экономического совета при правительстве и председатель Главного экономического комитета С.Н. Прокопович на Государственном совещании отмечал «недостаточное развитие на местах общественной инициативы, которая могла бы действительно осуществить и провести на местах те распоряжения из центра, которые необходимы для урегулирования национального рынка». «В доброй половине России... мы не видели этой самодеятельности в достаточных размерах», — заявлял Прокопович, выражая надежду, что «в недалеком будущем мы будем располагать... общественно-административным аппаратом»¹. Однако к октябрю 1917 г. эти надежды ослабли, так что в речи в предпарламенте Прокопович уже не призывал к активизации общественных сил и называл альтернативой двукратному повышению закупочных цен на хлеб военную силу². В резолюции Всероссийского продовольственного съезда в ноябре 1917 г. подчеркивалась необходимость продолжения хлебной монополии, обязательного и повсеместного введения карточной системы, отмечалась необходимость «самых энергичных мер к расширению отчуждения хлеба всеми способами, вплоть до применения сил государственного принуждения»³.

В связи с неудачами в деле централизованной заготовки и распределения продовольствия в муниципалитетах популярность приобретали и противоположные идеи: дать инициативу частным торговцам, рынку. Как заявлял, например, гласный Вятской городской думы М.О. Насатисин, в продовольственных органах не хватало коммерсантов, людей, опытных в коммерческих делах, не было «коммерческой осведомленности, где какой продукт удобнее, дешевле, лучше всего добыть»⁴. А в Котельнице товарищ председателя городского продовольственного комитета сам предложил упразднить продкомы как «совершенно бессиль-

¹ Прокопович С.Н. Народное хозяйство в дни революции (три речи). — М., 1918. С. 6—8.

² Там же. С. 42—43, 68.

³ Всероссийский продовольственный съезд в Москве 18—24 ноября 1917 г. Стенографический отчет. — [1917]. С. 121—123.

⁴ Вятская мысль. 1917. 5 октября.

ные» учреждения и закупать продукты по вольным ценам¹. Представитель кадетов, гласная городской думы Петрограда А.В. Тыркова в июле 1917 г. отмечала, что «деспотическая», по ее словам, система продовольственной организации, при которой «нельзя ничего привезти, нельзя ничего доставить, не пройдя через известную систему», «оказалась слишком тесной и узкой для такого сложного хозяйственного дела», кроме того, она создала «огромный чиновничий аппарат», в результате получалось, что «пять человек продают один пучок моркови», а накладные расходы в стоимости продуктов доходят до трети. Тыркова предрекала «пустые лавки» в случае муниципализации торговли и предложила ввести «двухмесячную передышку» для населения². В.Г. Громан опроверг некоторые данные Тырковой: по его словам, накладные организационные расходы составляли лишь 8% от стоимости товаров, а временный отказ от продовольственной монополии в условиях нехватки продуктов вел к резкому повышению цен и ударял по самым малообеспеченным. Экономист напомнил, что применявшиеся Россией меры вводили все страны — не только воюющие, но и нейтральные³.

Работа продовольственных комитетов летом 1917 г. только налаживалась, когда Временное правительство сочло необходимым изъять продовольственное дело из рук аморфных комитетов, состоящих из представителей множества общественных организаций, и передать демократическим органам городского самоуправления. Постановление от 9 июня об изменении действующих положений об общественном управлении городов предусматривало отнесение к ведению муниципалитетов попечения о продовольствии населения, устранении недостатка и дороговизны предметов первой необходимости, в том числе устройство и содержание столовых, чайных, организация продажи хлеба, мяса, молока, топлива. Думы получали право издавать обязательные постановления по вопросам обеспечения доброкачественности пищи и напитков, о мерах по борьбе с недостатком и дороговизной предметов первой необходимости, о запрете скупки сельхозпродуктов вне базаров и других мест торговли⁴.

ГАКО. Ф. 1074. Оп. 1. Д. 1. Л. 347.

Вестник городского самоуправления. 1917. 11 июля. Л. 2; 13 июля. № 18. Л. 2.

Там же. 13 июля. № 18. Л. 2—3.

⁴ Узаконения и распоряжения по продовольственному делу за 1914—1917 гг. Ч. I. С. LXIII.

Городской голова демократического московского муниципалитета В.В. Руднев назвал основными направлениями действий в продовольственном вопросе последовательное и широкое применение карточной системы, соблюдение твердых цен на предметы первой необходимости, закупки по государственным ценам. Руднев выступил за неотложную муниципализацию некоторых предприятий, снабжавших население необходимыми предметами, более равномерное и справедливое распределение продуктов¹. В августе 1917 г. был принят комплекс мер с целью экономии в продовольствии, в том числе решено отсрочить начало учебных занятий в высших и средних учебных заведениях до 18 сентября, а учебный год в начальных городских школах начать пораньше, чтобы зимой во время холодов закрыть школы на время для экономии дров. Перед военным ведомством и правительством Московская городская дума ходатайствовала о сокращении коек в городских лазаретах и отправке раненых, беженцев, эвакуируемых учреждений в другие районы страны, более обеспеченные продуктами². По сведениям комиссии по разгрузке Москвы, к началу октября ежедневно из Москвы уезжало около 500 семей беженцев, кроме того, в конце сентября 1917 г. добровольно на Дон и Кубань отправилось 185 семей постоянных жителей Москвы³. В начале октября 1917 г. В.В. Руднев выступил за более решительные меры в разгрузке Москвы, предложив усилить борьбу с несоблюдением введенного к тому времени запрета на въезд в город, вплоть до лишения приезжих хлебного пайка и принудительного выселения⁴.

Меры по разгрузке Петрограда вместе с министрами и комиссаром градоначальства разрабатывала и Петроградская городская дума. Было предположено эвакуировать часть учебных заведений, некоторые госпитали и удалить часть войск. Из-за опасности волны беженцев в связи с отступлением 26 июля гордума совместно с Временным правительством и Союзом городов принимала меры, чтобы не допустить приезда беженцев в Петроград. В начале августа городская управа при взаимодействии с союзом китайских граждан занялась выселением из Петрограда безработных и недееспособных китайцев⁵.

¹ Русские ведомости. 1917. 11 июля.
ЦГАМ. Ф. 179. Оп. 21. Д. 3884. Л. 147 об. — 148.

Русские ведомости. 1917. 4 октября.

⁴ Коммерсант. 1917. 10 октября.

Вестник городского самоуправления. 1917. 28 июля. № 31. Л. 1; 5 августа. № 38. Л. 2.

Вопрос о переходе Московского продовольственного комитета в руки городской думы так и не был решен. В августе-сентябре 1917 г. составлялись проекты слияния. Проект городской управы предполагал построение отделов по «продуктовой» схеме: каждый отдел должен был представлять собой одно целое и заниматься заготовкой, хранением и распределением того или иного продукта. Во главе его должен был бы стать член управы, уполномоченным министра продовольствия был бы городской голова или его товарищ. Второй проект, разработанный членом продовольственной управы М.Е. Шефлером, предусматривал «функциональную» схему построения: отделы заготовки и распределения должны были быть отделены друг от друга, а председатель продовольственного управления должен был одновременно являться уполномоченным министра продовольствия. Оба проекта были едины в том, что продовольственная организация должна была быть самостоятельным органом городской управы со своей кассой, бухгалтерией, контролем и внутренним распорядком. Однако к моменту выступления большевиков совещания о принципах организации нового продовольственного органа не были закончены, в итоге продовольственный комитет так и остался самостоятельной организацией¹.

Вопрос передачи продовольственного дела муниципалитету в Петрограде тоже вызвал споры. Кадет, гласный гордумы Федоров отмечал, что для продовольственного снабжения Петрограда требовались миллиардные обороты, а у думы таких денег не было. По мнению гласного, с учетом разрухи думе не следовало «даже теоретически задаваться таким широким громадным предприятием в таких широких рамках» и ограничиться вопросом распределения поступающих в город товаров и снабжением рядом товаров, например топливом. По его мнению, муниципалитет мог взять в свои руки такие отрасли, как снабжение горожан молоком, печеным хлебом, дровами, овощами².

Деятельность Петроградской продовольственной управы, однако, тоже вызывала острую критику, особенно простых горожан, недовольных дефицитом продуктов и хвостами. В конце июля 1917 г. петроградский городской голова Г.И. Шрейдер заявил о необходимости срочной ревизии продуправы. 3 августа по приказу министра продовольствия А.В. Пешехонова

¹ Гендельман Б. Организация и конструкция Московского городского продовольственного комитета. С. 33–35.

² Вестник городского самоуправления. 1917. № 28. 25 июля. С. 3.

для обследования продовольственного дела в Петрограде была назначена комиссия во главе с товарищем министра М.В. Бернштамом из представителей министерства, городской думы, Петросовета. За 1,5 месяца работы ревизионная комиссия серьезных злоупотреблений в Центральной продовольственной управе Петрограда не нашла¹. Сам Пешехонов говорил, что назначил ревизию не из-за недоверия к председателю петроградского продовольственного комитета и управы В.Г. Громану, а «исключительно из-за желания возможно лучше осветить положение продовольственного дела в Петрограде и изыскать меры к его улучшению»². Тем не менее нарушения и проблемы в организации снабжения имели место. В середине августа выяснилось, что при населении столицы в 2,5 млн человек за август было выдано 3 млн продовольственных карточек, что свидетельствовало о многочисленных фактах присвоения продуктов³. В середине августа управляющий МВД направил городскому голове Петрограда заявление, обратив внимание на огромные «хвосты» у лавок, вызывающие озлобление населения. Он предложил улучшить распределение запасов между отдельными районами и лавками и увеличить число городских и частных лавок⁴. В конце августа Г.И. Шрейдер в ответ предложил ввести централизованную организацию хлебопечения, закрепить определенное количество домов за конкретными лавками, распределять продукты при посредстве домовых комитетов⁵.

С 21 сентября 1917 г. распределение продовольствия в Петрограде все-таки перешло в руки городской думы. Вопросом снабжения населения стало ведать как исполнительный орган Особое присутствие по продовольствию при Петроградском центральном продовольственном комитете во главе со ставшим товарищем городского головы князем А.М. Аргутинским-Долгоруковым. В присутствии было сильно влияние эсеров, хотя в его состав помимо 3 эсеров вошли также 3 большевика и 1 представитель группы «Единство». В качестве совещательного органа при присутствии был учрежден Продовольственный совет, куда вошли представители районных управ, торговых кооперативов, рабочих организаций. В районах города продовольственные функции были сосредото-

¹ Лейберов И.П., Рудаченко С.Д. Указ. соч. С. 130–131.

Вестник городского самоуправления. 1917 5 августа. Л. 1.

Китанина Т.М. Указ. соч. С. 342–343, 368.

Вестник городского самоуправления. 1917 19 августа. № 48. Л. 4.

Кручковская В.М. Петроградская городская дума в 1917 г. С. 326.

ны в районных продовольственных присутствиях, избранных районными думами¹. Как отмечал в ноябре 1917 г. В.Г. Громан, передача продовольственного дела в Петрограде свершилась в течение двух дней².

Осенью 1917 г. проблема снабжения столицы продовольствием более обострилась. Вместо ожидавшихся 8 тыс. вагонов за 4 месяца прибыло только 4,2 тыс., мяса поступило только 50% от требуемого количества. За первые 11 дней октября вместо необходимых по норме 500 вагонов поступило только 30. С 21 октября Особое присутствие по продовольствию ввело карточки на чай, сокращались нормы выдачи хлеба, жиров, яиц. В ноябре 1917 г. Петроград получил лишь 15% хлебных продуктов, намеченных к доставке. При этом железнодорожные станции Петрограда были забиты неразгруженными из-за нехватки рабочих рук вагонами с продовольствием. У города не было транспортных средств для распределения продуктов по городу: 4 муниципальных автомобиля и 120 лошадей были способны перевезти лишь 5% продовольственных грузов, прибывающих в Петроград³. В сентябре 1917 г. муниципалитет распределял продукты через 207 городских лавок, 1741 домовую кооператив, 65 лавок различных общественных организаций, 624 лавки Петросоюза, лавки кооператива «Вперед» и заводских кооперативов и 1759 частных лавок. Через частные лавки проходила большая часть продуктов по карточкам⁴.

По предложению большевиков 16 октября Петроградская гордума решилась на чрезвычайные меры, дав продовольственному присутствию право реквизиции частных грузов, муниципализации транспорта, секвестра помещений и ресторанов для общественных столовых⁵. Представляется необъективным заявление советских историков И.П. Лейберова и С.Д. Рудаченко, что Центральная продовольственная управа Петрограда, а затем городское самоуправление «почти ничего не сделали для нормальной работы распределительного аппарата». Исследователи ставят в вину продовольственной организации, что она «так и не решилась прибегнуть

Кручковская В.М. Петроградская городская дума в 1917 г. С. 327; *Китанина Т.М.* Указ. соч. С. 342–343, 368.

Всероссийский продовольственный съезд в Москве 18–24 ноября 1917 г. С. 97

Кручковская В.М. Петроградская городская дума в 1917 г. С. 327–328; *Китанина Т.М.* Указ. соч. С. 345–346.

⁴ *Лейберов И.П., Рудаченко С.Д.* Указ. соч. С. 118.

Кручковская В.М. Петроградская городская дума в 1917 г. С. 328.

к муниципализации частной торговли», в том числе ресторанов, трактиров и чайных. Они делают вывод о «непоследовательной, неэффективной деятельности продовольственных органов столицы, возглавлявшихся эсерами и меньшевиками»¹. Однако муниципализация торговли и общепита сразу породила бы такое количество новых проблем, которые продовольственный орган, перегруженный работой, вряд ли смог бы осилить в революционной неразберихе. Такая мера, скорее всего, привела бы к коллапсу дела распределения, еще большему дефициту продуктов и к более сильному недовольству горожан. По крайней мере именно к таким итогам привели подобные действия большевиков в некоторых городах в 1918 г.

К осени 1917 г. обострился продовольственный вопрос в Туле. В газете тульских меньшевиков, преобладавших в составе новой демократической думы, отмечалось, что самой главной проблемой муниципалитета Тулы являлись продовольственная разруха и «хвосты»². С 1 сентября городской продовольственный комитет вернулся под контроль муниципалитета и включал гласных думы. Член тульской городской управы В.Ф. Панченко выступил с инициативой, которая была поддержана думой, о разделении продотдела управы на закупочный и распределительный отделы с предложением организовать 20 районных продовольственных попечительств и 5 попечительств на рынках, чтобы привлечь население к делу заготовки и распределения продуктов, ликвидировать очереди, неравномерность распределения, злоупотребления. По предложению В.Ф. Панченко было издано обязательное постановление об отказе в выдаче продовольственных карточек лицам, имеющим у себя в распоряжении запасы продуктов, причем Тульская городская дума разрешила горожанам привозить продукты из уезда в город для своих надобностей при условии отказа от продовольственных карточек. Против выступал губпродком, видевший в этом нарушение хлебной монополии³. Для расширения деятельности закупочного отдела было решено занять в частных, правительственных или общественных кредитных учреждениях 6 млн руб. при правительственной гарантии. Несмотря на получение такой гарантии, после выступления большевиков получить кредит в банках оказалось невозможно⁴. К осени 1917 г. город на-

Лейберов И.П., Рудаченко С.Д. Указ. соч. С. 119, 125.

Голос народа (Тула). 1917 2 августа.

Тульская молва. 1917 7 сентября: ГАТО. Ф. 174. Оп. 2. Д. 3645. Л. 355, 378.

⁴ ГАТО. Ф. 174. Оп. 2. Д. 3645. Л. 423.

чал закупки картофеля, на юг России были посланы агенты для «приискания» гороха, фасоли, макарон, масла¹.

В Твери дело продовольствия и топлива перешло в руки муниципалитета из Тверской продовольственной управы с 1 октября 1917 г. До этого в ведении городского самоуправления продовольственным вопросом занимался городской комитет по борьбе с дороговизной².

Процесс обратного перехода продовольственных функций городам на основании закона 9 июня 1917 г. затянулся, так как новым гласным требовалось время войти в курс дела, к процессу перехода нужно было подходить осторожно, чтобы не нарушить работу продорганов. К моменту большевистского выступления процесс перехода продовольственных функций в руки муниципалитетов во многих городах еще шел или только планировался. Так, к ноябрю 1917 г. Серпуховская городская управа еще не приняла от районного продовольственного комитета функции снабжения и распределения продуктов среди населения. Однако ситуация была катастрофической. Населению грозил голод, так как крестьяне отказывались продавать хлеб по твердым ценам. Выход в Серпуховской управе нашли с помощью крупнейшего текстильного предприятия — фабрики Н.Н. Коншина, которая предоставила мануфактуру для обмена ее на муку. Управа попыталась самостоятельно организовать обмен с Таврической губернией, но вмешался Московский губернский продовольственный комитет, нашедший в этой инициативе подрыв продовольственной монополии и твердых цен, поэтому от сделки пришлось отказаться³.

В Казани осенью городское самоуправление из-за почти полного отсутствия хлеба приняло решение допустить заготовку хлеба для города по вольным ценам. Альтернативой была только принудительная реквизиция, для которой не было военной силы⁴. В ноябре 1917 г. обострилась продовольственная проблема и в уездном Котельниче. Местные продовольственные органы практически не действовали. Отмечалось, что по твердым ценам хлеб нельзя было купить, а чтобы принудительно отбирать у

Известия Тульского губисполкома. 1917. 28 сентября.

² Отчет отдела продовольствия и топлива Тверской городской управы за период октября — декабря 1917 г. — Тверь, 1918. С. 3.

ЦГАМ. Ф. 549. Оп. 3. Д. 3128. Л. 4—66, 8—11.

⁴ Всероссийский продовольственный съезд в Москве 18—24 ноября 1917 г. С. 6.

крестьян, нужна принудительная сила, которой не было. 1 декабря было созвано общее собрание жителей Котельнича, на котором было решено отказаться от твердых цен, покупать муку по вольным ценам в обмен на мануфактуру. Для закупок продуктов город организовал заем у горожан — «сколько дадут» — под 7% годовых¹. В конце октября 1917 г. городская дума Вятки, находившейся в хлебопроизводящем районе, обсуждала вопрос о закрытии местного рынка, запрете свободной продажи хлеба. Товарищ председателя губернской продовольственной управы Н.И. Евсеев отметил, что если рынок не закрыть, то все скупят ходоки и взвинтят цены, попытки местных властей помешать вывозу продуктов приведут к вооруженному столкновению с мешочниками. Муниципалитет решил «в ближайшем будущем закрыть хлебный рынок»².

В сентябре 1917 г. поступление муки от губпродкома не превышало половины потребности Тулы, а население после выборов ожидало от социалистической думы быстрого решения продовольственных затруднений. Дума, имевшая лишь полномочия распределения, но не заготовки хлеба, не могла удовлетворить нужды горожан, в связи с чем ее популярность в городе быстро сошла на нет. Как отмечали в газетах, тульская городская управа «буквально осаждалась обывателями, требовавшими хлеба. В воздухе так и висели крики: «Хлеба, хлеба!..» — выкрикивали: «Список №3, давай хлеба»...»³ 10 октября заведующий распределительным отделом эсер В.Ф. Панченко вынужден был пойти на незаконный шаг и отцепил для нужд Тулы 9 вагонов с мукой от проходящего состава, после чего подал в отставку и выступил с резкой критикой продовольственной монополии Временного правительства: «Если же государство не исполняет своего обязательства и не снабжает население хлебом по норме, оно не имеет права требовать и от населения исполнения обязательств, т. е. не имеет права вводить хлебную монополию». В.Ф. Панченко полагал, что «хлебная монополия, стесняющая ввоз хлеба, способствует поднятию цен, толкает население на беззаконие». Тульская городская дума признала действия заведующего распределительным отделом «вынужденными» и приняла его отставку⁴.

¹ ГАКО. Ф. 1074. Оп. 1. Д. 1. Л. 347–348, 378, 382 об.

² Там же. Ф. 1345. Оп. 2. Д. 31. Л. 161–162.

³ Голос народа (Тула). 1917 16 сентября.

⁴ ГАТО. Ф. 174. Оп. 2. Д. 3645. Л. 449–450.

Чтобы стабилизировать положение, дума решила стать контрагентом губпродкома и заняться покупкой монополизированных продуктов, привлечь к закупке немонополизированных продуктов торгово-промышленный класс, при необходимости сократить паек, решено было муниципализировать хлебопекарни¹. Для уничтожения «хвостов» горожанам было предложено объединяться в артели по учреждениям, где они работают, либо по кварталам или в рамках крупных домов. Избранные артелями представители должны были распределять полученное продовольствие между всеми артельщиками. К 31 октября было спешно организовано до 300 артелей²

В ноябре 1917 г. член тульской городской управы А.П. Валиков констатировал еще большее ухудшение ситуации с продовольствием и предложил думе попросить дать вооруженную силу как для принудительного отчуждения хлеба, так и «для устранения препятствий со стороны возбужденного крестьянского населения к вывозу хлеба из помещичьих экономий». Меньшевики-оборонцы и торгово-промышленный союз поддержали предложение, а крупный торговец И.Н. Проппин даже пообещал управе, если городу будет предоставлена вооруженная сила и право самостоятельных закупок, доставить в Тулу 500 тыс. пудов муки³. Выделенных губпродкомом нескольких солдат было мало, поэтому спустя две недели дума вновь обратилась к местным административным властям с просьбой дать вооруженную силу и попросила социалистические партии сформировать специальные вооруженные отряды⁴.

Обострение продовольственного вопроса вело к тому, что органы городского самоуправления попадали в конфликтные ситуации. Массы горожан плохо понимали принципы действия продовольственной монополии, видели лишь разрозненные мероприятия, которые в отрыве от целого часто казались вредными или даже абсурдными, подтверждением чему в их глазах был дефицит продуктов первой необходимости. Это недовольство перекидывалось и на муниципалитеты как проводники продовольственной политики центра на местах. В некоторых городах произошли беспорядки, направленные против органов городского управления. Так, городской голова Ишима сообщал Прокоповичу о беспорядках в городе, о

Там же. Л. 455–455 об.

Голос народа (Тула). 1917. 6, 7 октября; Тульская молва. 1917. 31 октября.

ГАТО. Ф. 174. Оп. 2. Д. 3645. Л. 494–496.

Там же. Л. 505.

«ежечасно» ожидаемом разгроме городского управления, продовольственного комитета, лавок. Чрезвычайное собрание Ишимской городской думы предложило властям снизить твердые цены, «установление которых решительно ничем не оправдывается»¹.

Продовольственный вопрос приобретал все большую, взрывоопасную остроту. Любой неосторожный шаг мог спровоцировать беспорядки. Негативное влияние оказали проведенная с интервалом в несколько месяцев передача функций снабжения продовольствием сначала из муниципалитетов в особые продовольственные комитеты, а затем обратно, большевистский переворот и слабость власти, которая осенью 1917-го — зимой 1918 г. не могла в нужной мере обеспечить продовольственные органы силой принуждения. В такой ситуации муниципалитеты все больше вынуждены были полагаться сами на себя, испытывали сильное влияние противников продовольственной монополии, государственная хлебная монополия мешала инициативным городам действовать при заготовке первостепенных продуктов самостоятельно. Некоторые из них, находившиеся в хлебопроизводящих губерниях, осенью-зимой 1917 г. отказывались соблюдать хлебную монополию, начинали самостоятельные закупки по вольным ценам, в других пытались ужесточить политику твердых цен и распределения всего необходимого по карточкам, в третьих, находившихся в хлебопотребляющих частях страны, прибегали к противоправным самовольным действиям, нарушая порядок распределения продуктов, а в конечном итоге — обращались к вооруженной силе для принудительного изъятия хлеба у крестьян.

В условиях усиления продовольственных затруднений и для борьбы с решениями местных продовольственных органов, не соответствующими государственным интересам, правительство 24 августа дало министру продовольствия право временно приостанавливать, совершенно прекращать или ограничивать полномочия как отдельного продовольственного органа, созданного на основании закона от 25 марта 1917 г., так и целого ряда продовольственных органов в отдельных местностях. Предметы ведения такого органа могли быть возложены на другой орган или особое уполномоченное министром лицо².

¹ Китанина Т.М. Указ. соч. С. 326.

Постановление Временного правительства 24 августа 1917 г. о полномочиях министра продовольствия по приостановлению и прекращению деятельности продовольственного органа, образованного на основании закона 25 марта 1917 г. // Узаконения и распоряжения по продовольственному делу за 1914–1917 гг. Ч. I. С. 744.

Помимо распределения продуктов через лавки вариантом ослабления продовольственных трудностей была организация общественных столовых, а также развитие огородничества. В сентябре в Министерстве продовольствия появился отдел общественного питания в городах. Министерство взяло на себя задачу всесторонне содействовать организации общественных кухонь и столовых¹. Развитие огородничества стимулировало постановление министра земледелия в марте 1917 г., разрешающее министерству заключать с земствами, городами, союзами и обществами соглашения о поставке продуктов огородного и садового хозяйства, причем министерство могло давать задаток в четверть стоимости подряда с условием возвращения задатка в двойном размере при отказе или невыполнении контракта². Города массово организовывали свои огороды, отдавали землю под огородное хозяйство горожанам. Так, летом 1917 г. муниципалитет Вятки выращивал капусту, картофель, осенью урожай собрали учащиеся и представители благотворительных столовых, за что им передавалась половина собранного, остальное городская управа продавала³. Осенью 1917 г. вятский городской голова Н.П. Алеев обещал, что в 1918 г. город засеет все пустыри, возможно, дополнительно арендует для этого земли у пригородных крестьян⁴. Инициатива о введении муниципального огородничества в Москве принадлежит гласному городской думы М.П. Дмитриеву. Он предложил разводить в городских оранжереях рассаду для капусты, которой засадить скверы и бульвары, продавать рассаду всем желающим, арендовать пригородные земли для посадки картофеля⁵. Харьковский муниципалитет зимой 1917 г. отвел для нужд огородов около 300 десятин земли и ассигновал на первое время 300 тыс. руб. Царицынская городская дума решила арендовать у частных лиц землю для выращивания овощей и сдавать ее бесплатно беднейшему населению⁶. В Петрограде на городском огороде удалось собрать осенью 1917 г. более 1 тыс. мешков картофеля прекрасного каче-

¹ Вестник городского самоуправления. 1917. 13 сентября. Л. 3.

² Постановление министра земледелия по отделу заготовок 8 марта 1917 г. о главнейших основаниях заключения договоров на поставку продуктов огородного и садового хозяйства // Узаконения и распоряжения по продовольственному делу за 1914—1917 гг. Ч. I. С. 597—598.

³ Вятская речь. 1917. 21 сентября.

ГАКО. Ф. 1345. Оп. 2. Д. 31. Л. 162.

Русские ведомости. 1917. 14 февраля.

⁶ Известия Петроградской городской думы. 1917. № 3—4. С. 105.

ства, также выросли капуста, морковь, свекла¹. Города также стремились организовать собственное производство продуктов. Так, Саратовское городское управление зимой 1917 г. проектировало устроить муниципальный сахарный, а Полтавская дума — маслобойный заводы². Летом 1917 г. Московская городская дума занялась организацией двух молочных ферм в городских имениях³.

Всеобщая дороговизна и дефицит вели к усилению распределительных функций городских управ, причем это касалось не только продовольствия и топлива. Спекуляция, умышленное сокрытие товаров массового потребления, неоправданное завышение цен вызывали у демократических органов городского самоуправления желание вмешаться и отрегулировать нарушенный механизм. Временное правительство стимулировало эти процессы, призвав министра продовольствия привлекать местные продовольственные органы к участию в заготовке и распределении кроме продовольственных продуктов и других изделий первой необходимости: тканей, обуви, керосина, мыла. Циркуляр министра продовольствия от 31 июля обязывал губернские продовольственные комитеты провести учет всех хлопчатобумажных товаров, реквизировать запасы, превышающие размеры личного потребления, при местных продкомах должны были появиться отделы тканей для регулирования торговли ими⁴.

В Петрограде в начале августа городскому голове пришлось на несколько дней закрыть магазины, торгующие обувью, из-за огромных очередей, не расхोдившихся, несмотря на заявления продавцов об отсутствии товара. Чтобы разогнать толпу, в ряде случаев приходилось использовать даже пожарные кишки. Представители фирм согласились, чтобы город взял дело в свои руки. Было решено с помощью районных управ произвести учет населения и выдавать талоны на обувь. Порядок распределения обуви должно было определять собрание жильцов домов, а домовые комитеты — выдавать удостоверения, которые должны были обмениваться на талоны для получения обуви в определенном месте и

Вестник городского самоуправления. 1917. 24 сентября. Л. 3.

Известия Петроградской городской думы. 1917. № 3—4. С. 104.

ЦГАМ. Ф. 179. Оп. 21. Д. 3884. Л. 95.

Постановление Временного правительства 7 июня 1917 г. о приступе к организации снабжения населения тканями, обувью, керосином, мылом и другими продуктами и изделиями первой необходимости // Узаконения и распоряжения по продовольственному делу за 1914—1917 гг. Ч. I. С. 565, 568—571.

в определенный день. По данным на конец августа, распределение обуви было налажено, однако отмечалось, что до 1 января должно было попасть в продажу всего 900 тыс. пар обуви, т. е. в среднем 1 пара обуви приходилась на 3 человек¹.

В октябре при Петроградской городской управе были созданы бюро по распределению обуви и бюро учета и распределения тканей. За каждым районом закреплялся определенный магазин, домовые комитеты выдавали удостоверения на право получения пары обуви, эти удостоверения менялись в районной управе на талоны для получения обуви в определенный день. Однако обуви все равно не хватало, так как на фабриках не были заинтересованы продавать ее по твердым ценам. Тканей также было недостаточно, несмотря на запрет Министерства продовольствия вывозить их за пределы Петрограда, губернии и на положение гордумы, согласно которому торговцы были обязаны в семидневный срок дать сведения обо всех запасах тканей. Критическое положение сложилось с мылом, которое можно было получить, либо отстояв огромные очереди в лавках мыловаренных заводов, либо купив у спекулянтов со значительной переплатой².

В Москве отдел предметов первой необходимости возник при городском продовольственном комитете осенью 1917 г. Обувное отделение, возникшее 11 октября, занялось регулированием распределения обуви и га-loш. Первым делом отделение, отказавшись от нормирования цен, решило увеличить приток обуви в Москву. Московскому областному продкому было направлено ходатайство о закупке 500 тыс. пар обуви для городского продкома в Америке, обувь должна была прибыть в январе 1918 г., в виде задатка был внесен 1 млн руб., однако октябрьские события прервали работу отделения. В середине октября продовольственный комитет решил нормировать потребление керосина и бензина³.

Острой проблемой наряду с нехваткой продовольствия и топлива была необходимость отстаивать многочасовые очереди в «хвостах» для получения продуктов первой необходимости. Чтобы избавиться от связанных с этим многочисленных конфликтов и общего недовольства, в столичных городах попытались использовать демократический прин-

Вестник городского самоуправления. 1917 4 августа. Л. 2–3; 6 августа. Л. 2; 26 августа. Л. 1.

Кручковская В.М. Петроградская городская дума в 1917 г. С. 329.

Год работы Московского городского продкомитета (март 1917 г. — март 1918 г.). С. 193.

цип децентрализации и потенциал самоорганизации населения. Первые домовые комитеты появились в российских столицах сразу после свержения самодержавия с целью охраны безопасности жильцов, позднее речь шла уже о защите прав квартиронанимателей от домовладельцев. Так, в апреле 1917 г. жильцы одного из домов на Ст. Басманной улице в Москве решили ввести автономное от домовладельца управление домом, избрать домового старосту, домовую милицию¹. Как отмечает исследовательница А. Пиир, изучавшая домовые комитеты Петрограда, в их создании были заинтересованы и жильцы, и муниципалитеты. В домах, которые она изучала, формировались инициативные группы, бравшие на себя организацию комитетов. Призыв к созданию домовых комитетов опубликовал 7 марта Комитет общественной безопасности в Петрограде².

Создание жильцами домовых комиссий, избравших домовых продовольственных комиссаров, предусматривалось в положении об организации продовольственных органов в Петрограде от 31 марта 1917 г.³ При товарище петроградского городского головы А.А. Никитском была создана специальная комиссия, которая выработала предложения закона о домовых комитетах, МВД также занялось этим вопросом и разослало в ряд крупных городов на заключение проект «положения о городских домовых обществах и комитетах». Этот проект предполагал дать всем горожанам право образовывать домовые общества для благоустройства, охраны, улучшения условий жизни и помощи муниципалитетам в мероприятиях по местному управлению и хозяйству. Инструкции домовых комитетов должны были утверждаться городской думой, которая при необходимости могла требовать обязательного образования домовых обществ в пределах города или его отдельных частей. Домовые общества приобретали права юридического лица, т. е. могли заключать договоры, вступать в обязательства, подавать иски в суд и выступать ответчиками. Они могли избирать и образовывать районные комитеты домовых обществ. Общее собрание членов домового общества, согласно проекту, избирало на один год домовый

¹ Московские ведомости. 1917 17 апреля.

Пиир А. (Само)управление в петроградских/ленинградских жилых домах // Антропологический форум 2012. № 17 Online. С. 182–183, 190–191: URL: <http://anthropologie.kunstkamera.ru/files/pdf/017online/piir.pdf> (дата обращения: 28.09.2016).

Постановление об организации продовольственных органов г. Петрограда // Узаконения и распоряжения по продовольственному делу за 1914–1917 гг. Ч. I. С. XLVII.

комитет из трех и более человек, комитет выбирал председателя¹. На домовые комитеты возлагались обязанности получения и распределения между жильцами продовольственных карточек, хлеба и муки, взаимодействие по этим вопросам с городским самоуправлением и регистрация всех прибывающих и отъезжающих из домов.

Однако домовые комитеты рассматривались не только как низший распределительный аппарат, но и как низовые органы самоуправления, способ самоорганизации горожан для выживания в тяжелых военных и революционных условиях. «Задачи домовых обществ, как они понимаются положением, довольно разнообразны и сообщают обществам характер органов общественного самоуправления, характер публично-правового института», — отмечал автор статьи в «Вестнике городского самоуправления» А. Александровский². Публицист Ю.Н. Лавринович назвал домовые комитеты «основанием муниципальной пирамиды». Он отмечал, что комитеты не только занимаются решением вопросов статистики, распределения карточек, регистрацией лавок, едоков, хлебопекарен, но и организуют кооперативы, чтобы избавить жильцов от стояния в «хвостах», объединяют квартиросъемщиков для борьбы за свои права с домовладельцем, хотя в этом отношении домовые комитеты не обладали какими-либо правами. В начале августа городской голова Г.И. Шрейдер призвал домовых уполномоченных помочь городской управе в раздаче избирателям удостоверений, конвертов, избирательных записок³.

Создание и оформление домовых комитетов во многом носило случайный характер. Отсутствовали правовые основания для деятельности домовых комитетов: было неясно, какими функциями, правами и полномочиями они обладали⁴ — в революционных условиях, в ситуации правовой неопределенности и постоянной трансформации органов власти прописать все четко было просто невозможно. Объем полномочий домовых комитетов скорее диктовался фактической обстановкой, потребностями и охватывал лакуны власти.

¹ Александровский А. Домовые организации // Вестник городского самоуправления. 1917 7 июля. Л. 1.

Там же.

Вестник городского самоуправления. 1917. № 1. 22 июня. Л. 2; № 34. 1 августа. Л. 1.

Там же. 24 июня. Л. 2.

К осени муниципальные власти столиц предпринимают активные действия по внедрению практики домовых комитетов. В сентябре 1917 г. московский муниципалитет принял решение об обязательном учреждении домовых комитетов по всему городу к 1 октября.¹ Согласно постановлению о порядке продажи хлеба из булочных и лавок, с 1 октября отпуск хлеба мог производиться только организациям, уполномоченным жильцами дома². О принятии большинством населения думских планов относительно домовых комитетов свидетельствовали быстрые темпы их формирования: к 1 октября ими были охвачены уже 52% домовладений Москвы, причем в центре процент был больше и доходил в отдельных районах до 95%. В сентябре 1917 г. организовался Союз домовых комитетов, куда к концу месяца входили около 700 организаций, охватывавших более чем 300 тыс. москвичей, был учрежден центральный закупочный кооператив для покупок в провинции³. Курс эсеров на создание в Москве домовых комитетов как организаций, распределявших все необходимое, означал еще один шаг к отказу от рыночных принципов регулирования экономических отношений и переходу к планово-распределительным. Символично, что этот шаг был совершен не только под влиянием идеологии социализма, но и в связи с необходимостью.

Еще с весны 1917 г. в городах, особенно столичных, обострился жилищный вопрос, в условиях инфляции усилилась спекуляция домами. Обладатели капиталов, желая их сохранить и преумножить, вкладывали средства в приобретение домов, рассчитывая не на владение ими долгое время, а на получение кратковременной спекулятивной прибыли. Это взвинтило цены на дома, особенно в крупных городах, а наплыв выходцев из деревни, беженцев, солдат, ссыльных привел к резкому вздорожанию аренды⁴ «Во время войны домовладельцы совершенно отменили не только ремонт квартир, но и самые необходимые поправки, без которых жизнь в квартирах делается невыносимой. Дымящие печи, испорченная канализация, неисправные двери и окна, изрытые и наполненные нечистотами дворы... сделались истинным бичом обитателей петроградских домов», —

ЦГАМ. Ф. 179. Оп. 28. Д. 113. Л. 147—149; Русские ведомости. 1917. 8, 14 сентября.

Сборник постановлений и распоряжений общих и местных, регулирующих продовольственное дело в Москве. Вып. 1. С. 114—115.

Русские ведомости. 1917. 30 сентября, 1, 3 октября.

Тульская молва. 1917. 4 октября.

отмечал публицист Ю. Лавринович¹. Однако инициативе муниципальных органов мешало отсутствие права издавать обязательные постановления по жилищному вопросу. Тем не менее демократизированные городские думы крупных городов активно приступили к попыткам решить жилищный вопрос.

Петроградская дума составила целый ряд проектов: об устройстве домовых комитетов, о примирительной домово́й камере, об учреждении городских регистрационных бюро, о жилищной инспекции и жилищной комиссии, заведующей вышеперечисленными организациями и имеющей задачу распределять население по жилищам. Регистрационные бюро проверяли данные о сдаче и найме жилых помещений, осматривали жилье, служили посредниками при найме. На заседаниях жилищной комиссии обсуждалась идея придать городскому посредничеству принудительный характер. Жилищная комиссия, как предлагалось, могла бы заняться распределением населения по жилым помещениям: в пригородах, дачных местах, путем реквизиции гостиниц, нормировки жилищного потребления².

Новый московский городской голова В.В. Руднев также поставил жилищный вопрос в список задач, не терпящих отлагательства³. При управе был образован жилищный отдел, который возглавил товарищ городского головы С.А. Студенецкий, перед ним была поставлена задача начать учет свободных квартир в городе⁴. В октябре 1917 г. по предложению товарища городского головы И.Н. Коварского было принято принципиальное решение об установке в Москве норм жилых площадей, при превышении которых жильцы должны были уплотниться, освободив помещения городу или поселив дополнительно новых нуждавшихся жильцов. Принудительной реквизицией помещений должна была ведать особая реквизиционная комиссия, решения которой можно было бы обжаловать в недельный срок⁵. В.В. Руднев заявил, что муниципалитету, возможно, придется ввести карточную систему на жилые помещения по душевому принципу⁶. Однако дума не успела начать претворение этих планов в жизнь.

Вестник городского самоуправления. 1917. № 1. 22 июня. Л. 2.

Хейсина-Шегло Л. К жилищному вопросу // Вестник городского самоуправления. 1917. 14 июля. Л. 1.

³ Русские ведомости. 1917. 12 июля.

Там же. 27 июля.

Там же. 14 октября.

⁶ Коммерсант. 1917. 10 октября.

Осенью 1917 г. актуальным жилищный вопрос становится и в других городах. Отвечая 27 августа на запрос из МВД о возможности переезда в Тулу части жителей Петрограда, тульский городской голова С.Р. Дзюбин отмечал «полное отсутствие в Туле свободных квартир» и соглашался принять отдельные семейства лишь при условии предоставления городской управе права реквизиции свободных помещений¹.

В соответствии с законом от 5 августа 1917 г. многие городские думы приняли решение создать примирительные камеры для разрешения жилищных споров, в которые союзы квартиронанимателей и домовладельцев должны были избрать по два представителя, а председателя назначали городские думы². В некоторых городах от посредничества в решении жилищных конфликтов отказались, объясняя это, например, как в уездном Котельниче Вятской губернии, небольшими размерами города³ и малым числом квартиронанимателей.

Охрана правопорядка в российских городах накануне революции была доверена представителям местной административной власти, назначенной сверху, муниципалитетам в их деятельность нельзя было вмешиваться, хотя города содержали правоохранительные органы, получая частичные компенсации из центра. После февральско-мартовских событий и отстранения полиции задача организации милиции в городах стала одной из первоочередных. Именно городские думы зачастую принимали решения о формировании милиции, однако эти функции у муниципалитетов быстро перехватили местные комитеты общественной безопасности. Роль цензовых и демократизированных муниципалитетов оставалась скромной: они продолжали заниматься только обеспечением хозяйственной стороны работы учреждений милиции, получая за это компенсацию от государства.

В Петрограде задача организовать городскую милицию «для охраны личности и имущества обывателей» 28 февраля 1917 г. была возложена на гласного Д.А. Крыжановского с помощником — гласным М.А. Меттом. В тот же день дума попросила Крыжановского опечатать и взять под охрану все склады спиртных напитков в городе. Спустя полмесяца, 13 марта, начальником городской милиции был избран профессор В.А. Юревич,

¹ Тульская молва. 1917. 29 августа.
ГАТО. Ф. 174. Оп. 1. Д. 40775. Л. 6–6 об.

³ ГАКО. Ф. 1074. Оп. 1. Д. 1. Л. 255.

а Крыжановский стал его заместителем. В составленной муниципалитетом временной инструкции первой обязанностью милиционеров была названа «защита всех и каждого от всякого насилия, обид и самоуправства, охранение общественного спокойствия, наблюдение за порядком и защита против воров, грабителей и вообще лиц, покушающихся на жизнь, честь и имущество граждан». Последний пункт инструкции напоминал милиционерам об обязанности бороться с попытками контрреволюции¹.

В Москве после Февральской революции управление милицией взял на себя комитет градоначальства, назначавший начальника милиции. В каждом из 48 милицеевских участков действовало от 20 до 100 милиционеров и 10–15 солдат, существовали пеший и конный резервы, артиллерия. При надобности в город могли быть вызваны 3 казачьих сотни. Работать в милицию устраивались студенты, рабочие, инвалиды войны. В Новгороде дума на заседании с участием представителей солдат, рабочих и ремесленников организовала городскую милицию с наймом не более 100 человек, вооружение и головной убор обеспечивались за счет города. Начальником милиции был избран, несмотря на предупреждения городского головы, студент «с большой жадой к работе», но не имеющий никакого опыта. В результате организация городской милиции затянулась².

В провинции сразу остро встал вопрос о судьбе полицейских, на стороне которых был профессионализм и которых многие воспринимали не как столпов режима, а как гарантов общественного порядка и защитников от криминала. Если в столицах полицейских преследовали, поражали в правах и отправляли на фронт, то в некоторых провинциальных городах их оставляли на службе, «перекрасив» в милиционеров. Так, в Вятке созданная 5 марта 1917 г. городская милиция имела штат в 60 человек и включала в себя отставных военных и прошедших тщательную проверку бывших городовых. Формально городская милиция находилась в подчинении городской думы, но общее руководство ее деятельностью осуществлял Исполнительный комитет общественных организаций. В первые дни после революции в марте 1917 г. функции охраны города и разоружения старой полиции взял на себя расквартированный в Вятке 106-й полк³.

¹ Известия Петроградской городской думы. 1917. № 3–4. С. 212–213.

Н.М. Новгород в дни революции // Известия Петроградской городской думы. 1917. № 3–4. С. 86–87

Вятская речь. 1917. 7 марта.

В уездном Котельниче милиция была образована на частном совещании гласных городской думы с представителями общественности города 4 марта в качестве дополнения к городским полицейским, причем начальником милиции было предложено назначить уездного исправника. Милиция должна была подчиняться городскому управлению, планировалось довести ее число до 90 человек. Начальника полиции совещание попросило «поставить на улицах города для наблюдения за порядком стражников и городских». Через 5 дней, когда ситуация прояснилась, было решено отстранить от службы полицию, а на должность милиционеров принимать лиц, прошедших военную службу, отказывая бывшим городским и стражникам¹. В августе 1917 г. городская милиция была объединена с земской и передана в распоряжение уездного земства, состав городской милиции был расформирован².

В подмосковном Серпухове отношение к прежним полицейским сначала было весьма суровым. Милиция для охраны общественного порядка была организована по решению уездного исполкома 2 марта 1917 г. из числа городских фабричных рабочих, а чинов полиции было признано желательным отправить на фронт. Однако из-за отсутствия финансирования и так как набранный состав милиции оказался «не на высоте положения», 30 марта исполком потребовал от фабрикантов принять рабочих-милиционеров обратно, а начальник милиции подал в отставку. Фактически, милиция была распущена. Исполком обратился к начальнику гарнизона с просьбой выделить воинские патрули для охраны города³ и пригласил представителей прежней уголовно-сыскной полиции продолжить работу с прежним штатом⁴. Формирование нового состава милиции было доверено городской думе.

О замыслах центральной власти в отношении охраны общественной безопасности в марте 1917 г. прессе поведал товарищ министра внутренних дел князь С.Д. Урусов. Он отметил, что созданная в городах милиция носит временный характер. «Полиция в России будет общественной (муниципальной); она явится отдельной отраслью городского общественно-го управления, в лице которого полиция и будет иметь свое непосред-

ГАКО. Ф. 1074. Оп. 1. Д. 1. Л. 26 об. – 27, 29.

Там же. Л. 168–168 об.

ЦГАМ. Ф. 2340. Оп. 1. Д. 128. Л. 15а, 34–35.

⁴ Московский край. 1917. 16 апреля.

ственное начальство», — заявил он. Начальник общественной полиции, как отметил товарищ главы МВД, должен был быть выборным лицом, избираемым городской думой. Особое внимание МВД уделяло совещаниям, образованным при Петроградской и Московской гордумах для выработки основ организации полиции, и обещало положить результаты совещаний в основу переустройства полиции не только в столицах, но и в других городах. Вопрос о судьбе жандармов должен был остаться в компетенции городских и земских управлений. По словам Урусова, сыскная полиция должна была быть выделена из общей и передана Министерству юстиции¹.

Численность петроградской городской милиции так и не удалось довести до штатной — 6 тыс. человек. Добровольцев было мало, 3/5 милиционеров составляли военные, откомандированные из полков Петроградского гарнизона. Городской голова Г.И. Шрейдер в июле 1917 г. отмечал, что многие комиссары милиции не удовлетворяли цензу среднего образования, «и как раз, может быть, наиболее работающие»². Между тем начальник городской милиции эсер Н. Иванов рассказал Петроградской думе, что помимо штатных городских милиционеров комиссары милиции во многих районах фактически были избраны различными организациями, часто самими милиционерами и потому являлись безответственными³.

Уже в мае в Петроградской думе милицию обвиняли в бездействии: например, при краже пишущих машин в одном из учреждений Министерства путей сообщения милиционеры не только не оказали содействия в поимке виновных, но и не разъяснили, к кому пострадавшие могут обратиться за помощью⁴. Когда на заседании финансовой комиссии думы рассматривалось требование милиционеров об увеличении жалованья, все фракции согласились, что «петроградская милиция представляет собой одну фикцию», что «милиционеры не усвоили себе возложенных на них прав и обязанностей, на улицах их почти не видно». Большевики требовали организации народной милиции, остальные фракции предлагали отдать разработку ее реорганизации во Временное правительство⁵.

Ведомости общественного градоначальства (Петроград) 1917. 21 марта. Л. 1.

Вестник городского самоуправления. 1917. 14 июля. № 19. Л. 2.

³ Там же. 22 июля. № 26. Л. 3.

Известия Петроградской городской думы. 1917. № 5—6. С. 280.

Кручковская В.М. Петроградская городская дума в 1917 г. С. 331.

В августе и.о. начальника петроградской милиции, эсер Н. Иванов сообщал о неоднократных случаях исчезновения и пропажи в комиссариатах отобранных милицией у задержанных денег и других ценных вещей, в том числе из-за отсутствия надлежащей охраны¹. В середине сентября при объездах города Иванов констатировал, что постовая служба велась милиционерами «крайне небрежно и неправильно». «На самых людных перекрестках дежурные милиционеры сходят с постов, ведут частные разговоры и относятся совершенно безучастно ко всему происходящему вокруг них, не регулируя движение экипажей и автомобилей...» — писал начальник милиции в очередном приказе об укреплении дисциплины².

По словам Н. Иванова, основной своей задачей он считал создание профессиональной постоянной милиции. Ему удалось добиться освобождения милиционеров от воинской службы, планировалось создать школы для преподавания милиционерам теории и практики дела. Рабочую милицию в помощь городам он считал явлением временным и возможным только в тревожное время. «От будущих милиционеров я требую три качества: 1) вежливость, 2) находчивость, 3) осмысленное исполнение распоряжений... власти», — заявлял начальник петроградской милиции³.

В июле в принятом Временным правительством положении милиция в Петрограде, Москве и Одессе объявлялась исполнительным органом государственной власти, состоящим в непосредственном ведении местных городских общественных управлений. В городах по-разному восприняли этот законодательный акт. Особенно много недовольства он вызвал среди социалистов столицы, где ранее было принято временное положение, закреплявшее милицию в компетенции городов и районов. В начале августа петроградское межрайонное совещание обратилось в гордому с предложением потребовать от Временного правительства отмены постановления, так как оно искажало идею о муниципальном характере милиции, предметы ведения милиции восстанавливали компетенцию полиции, создавая почву для конфликтов с городским самоуправлением, условия ее деятельности и порядок применения оружия определялись инструкциями министра, отсутствовало запрещение служить в милиции чинам прежней полиции⁴.

¹ Вестник городского самоуправления. 1917 10 августа. Л. 1.

Там же. 19 сентября. Л. 2.

Там же. 2 сентября. Л. 2.

⁴ Там же. 8 августа. № 40. Л. 2.

К осени 1917 г., несмотря на резко возросшие расходы на правоохранительную деятельность, правительству и городским думам не удалось навести порядок на улицах городов силами милиции, криминальная обстановка резко ухудшалась. Милиции, состоявшей из случайных людей, не хватало денег, опыта, решительности, организованности. В условиях нарастания анархии Временное правительство предпринимало дополнительные меры для защиты частной собственности и безопасности граждан и организаций на местах. МВД еще 19 мая, учитывая ходатайства частных лиц и учреждений об установлении за их счет особой охраны принадлежащих им предприятий и имуществ, предложило Временному правительству разрешить органам земского и городского самоуправления увеличивать штаты милиции за счет частных средств. Однако в июне Временное правительство признало это недопустимым, предложив МВД увеличить при необходимости штаты милиции¹.

Осенью новый министр внутренних дел А. Никитин вновь сообщал о многочисленных просьбах, в том числе от органов местного самоуправления. «Настоятельная... потребность в безотлагательном учреждении охраны при современных условиях общей дезорганизации приводит на деле в некоторых предприятиях к самочинному образованию милиции из рабочих, каковая рабочая милиция, оплачиваемая из средств частных предприятий и не имеющая связи с общей милицией, представляет уже в чистом виде проведение в жизнь принципа частновладельческой полиции», — отмечалось в записке Главного управления по делам милиции 21 сентября 1917 г., подписанной А. Никитиным и представленной во Временное правительство. Выходом, по мнению МВД, могло бы быть значительное расширение штатов муниципальной милиции, но это осложнялось нехваткой средств в городах и госказначействе. Никитин признавал «безусловно необходимым в государственных интересах» использовать предлагаемые частными лицами средства, но ограничиваясь «исключительно передачей означенных денежных средств подлежащим органам общественного самоуправления», что сохраняло бы принцип недопустимости частновладельческой милиции.

Спустя полторы недели, 3 октября 1917 г., Временное правительство издало постановление, согласно которому городским самоуправлениям было дано право увеличивать штаты городской милиции по ходатайствам

РГИА. Ф. 560. Оп. 26. Д. 1360. Л. 149–153.

учреждений или отдельных лиц при установлении особой охраны принадлежавших им предприятий или иного имущества, но только за счет средств самих ходатаев и без права вмешательства в дела милиции¹.

В Москве ответом на ухудшение ситуации с преступностью стали все чаще практиковавшиеся самосуды толпы, с которыми дума боролась воззваниями. Для защиты своего имущества домовладельцы и различные учреждения нанимали ночных сторожей. Московская городская дума сочла 5 сентября 1917 г. за лучшее передать функции ночной охраны городской милиции, которая несла и дневную охрану. Требовавшееся для этого расширение штатов должно было быть профинансировано домовладельцами в денежной форме². Обсуждение этого вопроса обернулось обличением недостатков московской милиции. Н.И. Астров назвал существовавшую милицию, финансирование которой по сравнению с расходами на полицию увеличилось втрое, не «охраной безопасности жителей, а только тенью такой охраны. Те фигуры, которые мы встречаем на улице, не вызывают доверия»³.

В связи с ухудшением обстановки в городах стали формироваться добровольные дружины по охране. В Серпухове платная ночная охрана в качестве замены милиции исполкома была организована с разрешения городской думы и на ее средства 29 апреля 1917 г. Сторожа были вооружены холодным и огнестрельным оружием. Поиск подходящих кандидатов затянулся — к 12 августа удалось нанять лишь 37 человек (в основном — отпущенные по домам солдаты⁴) из 46, которые не смогли справиться с беспорядками, возникшими в городе в конце августа, хотя и действовали «самоотверженно и энергично», как заявлял командующий отрядами, подавившими бесчинства, Кравчук⁵. В октябре 1917 г. сторожам в 1,5 раза было увеличено жалованье, однако в начале 1918 г. они были уволены представителями Серпуховского совета как «не отвечающие своему назначению» за недобросовестное несение своих обязанностей⁶.

¹ Журналы заседаний Временного правительства: март — октябрь 1917 года. Т. 4. Сентябрь-октябрь 1917 г. — М.: РОССПЭН. 2004. С. 254–255.

ЦГАМ. Ф. 179. Оп. 21. Д. 4339. Л. 83; ЦГАМ. Ф. 179. Оп. 28. Д. 113. Л. 148–149.

Русские ведомости. 1917. 6 сентября.

ЦГАМ. Ф. 2340. Оп. 1. Д. 107. Л. 40.

Труд. 1917. 25 августа.

⁶ ЦГАМ. Ф. 549. Оп. 3. Д. 3145. Л. 1–2, 68, 71–72.

В Котельниче ночные караулы были введены с 9 июня 1917 г. Основной их целью была охрана города от поджогов и пожаров. Город был разделен на несколько участков, караулы были повинностью тех, кто имел собственность в том или ином городском участке. Домовладельцы могли дежурить сами либо нанимать караульных, которые вооружались холодным оружием. Дополнительно «в виду тревожного времени» и в связи с роспуском городской милиции было решено учредить ночные обывательские караулы, к которым привлекались не только домовладельцы, но и квартиронаниматели. Каждую ночь в квартале должны были дежурить по два человека, вооруженных холодным оружием¹.

В октябре 1917 г. была организована добровольная дружина при Котельничском уездном комиссаре Временного правительства, однако туда записалось только 14 человек. После октябрьского большевистского переворота в дружину «в целях имущественной и личной безопасности для предупреждения и прекращения беспорядков и погромов» приняли решение вступить все гласные думы, было принято воззвание к гражданам записываться в эту дружину². 10 ноября Котельничская городская дума приняла решение сделать участие в дружине обязательным для всего мужского населения города от 20 до 60 лет, за исключением неспособных носить оружие и неблагонадежных, при этом указывалось, что создание дружины не несло никаких политических или партийных целей. Для дружины было приобретено 10 комплектов теплой одежды³.

В уездном городе Вятской губернии Яранске 26 августа 1917 г. была организована дружина самообороны с целью защиты «прав населения от посягательства и насилия как отдельными лицами, так и толпой... наблюдения за тишиной и спокойствием в городе как на улицах и площадях, так и в публичных местах». Городская дума «отнеслась с большим сочувствием» к этому начинанию⁴. В Вятке вопрос о создании добровольческого отряда по охране города был поднят на заседании губисполкома общественных организаций в октябре⁵. Было решено организовать настоящую маленькую армию: пеший отряд в 420 человек, отряд конной милиции за счет

ГАКО. Ф. 1074. Оп. 1. Д. 1. Л. 96 об. — 99.

Там же. Л. 316—317, 322.

³ ГАКО. Ф. 1345. Оп. 1. Д. 80. Л. 63—66 об.

Крестьянское слово. (г. Яранск). 1917. 6 сентября.

⁵ Вятская мысль. 1917. 11 октября.

города. В добровольцы вятские думцы решили принимать всех граждан, независимо от пола, достигших 18 лет, «не опороченных по суду и не служивших ранее в полиции»¹. Имея в городе на содержании воинский полк в несколько тысяч человек, вятские власти были вынуждены для защиты населения от погромных выступлений дополнительно создавать собственные вооруженные силы. Всеобщая добровольная городская милицейская вооруженная повинность должна была сплотить все слои горожан, тем более что надеяться на штатную городскую милицию тоже было нельзя: на следующий день после принятия думой решения о создании добровольных отрядов две дружины вятской городской милиции, недовольные низким жалованьем, объявили забастовку. Только вмешательство управы, разъяснившей милиционерам, что вопрос о повышении их зарплаты уже почти решен, позволило сохранить милицию на постах «для защиты добытых свобод и революции»².

Неспособность решить проблемы общественной безопасности, рост анархии и преступлений, грабежи, нарушение правопорядка, ставшие повседневностью, вели к быстрому падению авторитета демократических органов городского самоуправления. Несмотря на предпринимавшиеся в ряде городов отчаянные попытки, было ясно, что силой принуждения и способностью защитить не только существовавший режим, но хотя бы самих себя муниципалитеты осенью 1917 г. не располагали. Органы городского самоуправления не могли противопоставить силам большевизированных рабочих и солдат тыловых гарнизонов ничего существенного.

4.2. Революция и муниципальные финансы

Финансовые трудности стали одним из факторов, обусловивших кризис муниципального управления накануне революции. После прихода к власти Временного правительства появилась надежда на основе изменения законодательства и более активной помощи властей преодолеть проблему нехватки средств. «Доходы города при новом порядке должны сразу же заметно возрасти. Будут обложены сбором с недвижимых имуществ казенные здания и недвижимости, не платившие ранее городу ничего, будет повышен оценочный сбор... будут вообще, очевидно, оказаны известные

¹ Вятская речь. 1917 14 октября.

² Там же. 14, 19 октября.

воспособления со стороны государственного казначейства. В дальнейшем же, несомненно, самым коренным образом будет пересмотрена вся вообще система городского обложения и доходов», — ожидал в апреле 1917 г. профессор М. Курчинский¹. Революция в первую очередь в соответствии с ожиданиями населения подвергла трансформации и демократизации состав самоуправлений, расширила их функции, финансовый же аспект реформы разрабатывался Временным правительством долго — вплоть до осени.

Лето 1917 г. ознаменовало собой высший пик восторженных общественных ожиданий в отношении реформированных муниципальных органов. Так как направление трансформации муниципалитетов было уже определено правительством в желаемом общественно-политическими силами ключе, а с изданием законодательного акта, регулирующего финансы, власть медлила, то лучшие умы партий и общественные деятели сосредоточились на поиске путей расширения финансовых возможностей городов. В ходе муниципальной предвыборной кампании, как отмечалось в газете «Русские ведомости», партийные споры в основном шли вокруг вопроса о городских финансах². Предметом открытой дискуссии и общественного давления на правительство стал вопрос, какие финансовые права и возможности нужно дать городским самоуправлениям в новом законе.

В программе большевиков финансовый вопрос не был в числе главных, затмеваемый требованиями общенационального характера. По их мнению, необходимо было построить налоговую систему «исключительно на принципе прямого обложения», ввести в пользу муниципалитетов прогрессивно-подоходный налог, налог с имущества, налог за наследование недвижимого имущества, использовать специальное городское обложение, например налог на роскошь. Согласно большевистской программе, основу доходной сметы города должны были формировать зажиточные слои населения. Налоги должны были начать платить те, кто не имел в собственности недвижимость и получал значительные доходы из других источников. Как заявляли большевики, нужно было добиваться передачи всех частных земель в городах в муниципальную собственность. Чтобы домовладельцы не смогли переложить налоги на квартиронанимателей, пар-

Ведомости общественного градоначальства. Петроград. 1917. 15 апреля. Л. 2.

Русские ведомости. 1917. 15 июня.

тия большевиков предлагала установить квартирные таксы, а также вести за домовладельцами жесткий контроль. Большевики считали необходимым муниципализировать все городские предприятия общего пользования, создавать новые. Защищая неимущее население, РСДРП(б) заявляла, что муниципальные предприятия ни в коем случае не должны служить «средством косвенного обложения потребителей»¹.

Меньшевики и эсеры, сосредоточившиеся в программах на хозяйственных вопросах, выступали за радикальное преобразование налоговой системы, отмену косвенных налогов «с таким расчетом, чтобы неимущие слои населения были совершенно освобождены от обложения». Кандидаты от РСДРП и ПСР предлагали ввести те же налоги, что и большевики, отмечая, что если местных поступлений не хватит, то города могут получать субсидии от казны или пользоваться займами. Партия эсеров обещала «отстаивать... увеличение доли обложения в пользу местного управления за счет уменьшения доли центрального». Эсеры дополняли меньшевистскую программу в вопросе о доходах, выступая за введение специального обложения тех, в чьих интересах город произвел за свои средства те или иные работы и улучшения (предусматривалось практически двойное обложение). Как отмечали эсеры, недвижимость должна была облагаться не только по ее доходу, но и с учетом рыночной ценности. Петроградские эсеры отстаивали идею свободы обложения². Совпадали мысли умеренных социалистов и большевиков о муниципализации предприятий общего пользования, которые, по их мнению, не должны были превращаться «в орудие взимания косвенных налогов с населения»³.

Кадеты в программе заявляли, что нужно упорядочить обложение существующих источников доходов и отыскать новые. Достижение успехов в хозяйственной сфере требовало, по их мнению, коренной реформы налоговой системы, крайнего напряжения городского бюджета. Оценивая финансовую программу социалистов, кадеты заявляли, что вопрос о средствах разработан крайне слабо. Но именно от наличия средств зависело, будут ли реализованы «заманчивые картины городского благополучия». Как считали кадеты, усилить тяжесть налогов на имущие классы социали-

Программы русских политических партий. С. 1–6.

Вестник городского самоуправления. 1917. 17 августа. № 46. Л. 2.

³ Программы русских политических партий. С. 7–15; Муниципальная программа (ближайшие требования при переустройстве городского управления). С. 2–24.

стам не удалось бы, потому что вся тяжесть налогов и так лежала на владельцах недвижимого имущества, «так как неимущие никаких прямых налогов не несли и не несут»¹. Ряд налогов, предлагавшихся социалистами, по мнению муниципальных деятелей-либералов, не мог дать значительный доход в революционных условиях. Кадеты считали, что предлагавшаяся социалистами переоценка нельзя было провести быстро: до революции, при более спокойной политической обстановке и наличии опытных кадров, это занимало больше года. Налог на прирост ценности, как полагали деятели либеральных взглядов, ввести еще сложнее, так как непонятно с чем сравнивать стоимость имущества — в большинстве городов налоги брались по доходности, а не по стоимости, и соответствующей информации просто не было. К тому же было непонятно, как учитывать при исчислении налога фактор падения курса рубля и инфляцию. Специальное обложение роста ценности имущества, вызванного культурно-хозяйственной деятельностью муниципалитетов, также не могло дать существенных поступлений, потому что в условиях финансового кризиса самоуправления не могли активно осуществлять те или иные хозяйственно-строительные работы, обновления и улучшения². ПНС выступала за введение прогрессивно-подоходного обложения.

Вопросу, как потратить полученные муниципалитетами доходы, в программах партий уделялось основное внимание. Именно эти пункты были основной приманкой для доверчивого избирателя. Особенно преуспели в этом умеренные социалисты. В своих программах они обещали стремиться к развитию муниципальной торговли при регулировании цен на предметы первой необходимости, к обеспечению населения дешевым и хорошим топливом. С целью борьбы с антисанитарными условиями социал-демократы и эсеры предлагали расширение водопроводной сети, устройство канализации, постройку больниц, аптек, родильных приютов, санаториев, бань с прачечными, предоставление бесплатной врачебной помощи, организацию скорой помощи. В области благоустройства планировалось скорейшее замощение улиц, устройство тротуаров, мостов, трамвая, расширение телефонной сети, удешевление стоимости электроэнергии, освещение улиц, их поливка и метение, устройство садов, скверов, бульваров. В жилищном вопросе социалистические партии

¹ Вятская мысль. 1917. 22 июля.

Русские ведомости. 1917. 15 июня.

выступали за строительство домов с дешевыми квартирами, за контроль цен на квартиры.

Социалисты считали необходимым введение обязательного бесплатного начального образования, открытие бесплатных средних общеобразовательных и высших учебных заведений, детских садов. Развитие системы государственного страхования рабочих, защита от безработицы, усиление охраны труда — основные пункты программы социалистов в рабочем вопросе. Все пригороды с рабочим населением должны были быть присоединены к городу; муниципалитеты, по мнению социалистов, должны были обладать правом выделения в самостоятельные земские единицы.

Программа большевиков повторяла тезисы меньшевиков и эсеров, кроме того, РСДРП(б) предлагала муниципализировать землю в городской черте, озаботиться вопросом о судьбе солдат, которые вернутся после окончания войны с фронта, требовала установления на городских предприятиях восьмичасового рабочего дня, предоставления муниципалитетам права брать в свои руки управление промышленными предприятиями, которые «останавливаются их собственниками под предлогом недостатка материала, невыгодности производства и пр.»

Кадеты в своей программе были скромны на обещания, отмечая, что без достаточных средств реализовать широкие планы социалистам все равно не удастся. Первоочередной задачей, по мнению представителей кадетов, являлось сохранить «на должной высоте» то, что удалось создать до революции. Важными задачами в ПНС считали продолжение активной деятельности самоуправления в вопросах обороны, привлечение городских служащих и рабочих к обсуждению вопросов городского хозяйства, дальнейшее развитие деятельности в сфере народного образования, врачебной помощи населению, ряд мер по общественному призрению, замену благотворительности принципом социального страхования, сосредоточение на вопросах благоустройства окраин города, борьбу с жилищной нуждой путем создания новых поселений в пригородах, ограничения роста цен на землю за счет расширения городского земельного фонда. Кадеты выступали за создание бирж труда, примирительных камер, развитие деятельности муниципалитетов в продовольственном вопросе¹.

¹ Обзор составлен на основе анализа муниципальных программ Московского комитета РСДРП(б), Московского объединенного социал-демократического комитета, Московского комитета Партии социалистов-революционеров, Партии народной свободы (Муниципальные программы партий: Вестник Всероссийского союза городов. 1917. № 2. 25 июня).

Сравнив муниципальные финансовые программы основных политических партий эпохи революции, можно говорить об их схожести. В партиях осознавали, что именно перечисленные выше меры могли бы оказать благотворное воздействие на финансовое положение городских самоуправлений. Важную роль играли ожидания населения. В условиях революции крайне популярными были идеи социальной справедливости, наличия классовых интересов, которые нужно защищать. Поскольку любая партия не хотела превратиться в маргинальную и желала сохранить нишу в политическом жизни общества, она должна была хотя бы на словах провозглашать популярные лозунги, основанные на идее перенесения тяжести налогообложения на плечи зажиточного населения и недопущения чрезмерного переложения налогов на бедноту. Основные разногласия в программах партий были по вопросам, связанным с политикой. Кроме того, далеко не все, что было провозглашено в программах, партии предлагали реализовать немедленно. В журнале ЦК РСДРП(б) «Город и земство» в октябре 1917 г. большевик А. Иоффе критиковал нерешительность умеренных социалистов в реализации муниципальных программ: «Существенные программные разногласия в области муниципальной имеются у нас только с партией к.-д. <...> Казалось бы, что все социалистические партии... могли бы выступать... достаточно единодушно. Но общая соглашательская политика меньшевиков и эсеров оказывает... весьма тлетворное влияние и на их тактику в органах местного самоуправления»¹.

Программные положения партий дополняла публицистическая деятельность их видных представителей. В отпечатанных большим тиражом брошюрах авторы от собственного имени могли позволить себе более резкие высказывания, чем те, что содержались в официальных программах. Как считал, например, социал-демократ А. Богданов, «задача городских дум — в своих местных расходах перенести налоговое бремя с плеч неимущих классов на плечи имущих... Буржуазные экономисты основанием для взимания муниципальных налогов выставляют принцип “возмездие за услугу” Этому принципу представители рабочего класса... противопоставляют другой: налогоспособность...»²

По мнению видного эсера В. Трутовского, придя к власти в муниципалитетах, социалисты должны в первую очередь провести ревизию эконо-

¹ Иоффе А. Муниципальная тактика // Город и земство. 1917. № 1. 15 октября. С. 6.

² Богданов А. Новое городское самоуправление. С. 13, 16.

номической деятельности предшественников, особое внимание обратить на расходы городов, поскольку некоторые из них, как считал Трутовский, ничем не оправдывались, понизить оплату труда высших служащих и повысить — низших. Через введение усовершенствованных машин и орудий на городских предприятиях Трутовский предлагал повысить производительность труда, заявлял о необходимости муниципализации недвижимых имуществ. По его мнению, было необходимо улучшить организацию деятельности муниципалитетов: бороться с излишними прениями, бюрократическими приемами и совместительством, организовывать совещания с избирателями. Что касается вопроса о доходах, то Трутовский считал возможным использовать деньги буржуазии¹.

Временное правительство в вопросах преобразования муниципальной области отводило приоритет политическим моментам, затянув разработку финансовых вопросов до осени. Между тем в постановлении Временного правительства от 9 июня фиксировалось значительное расширение прав, компетенции самоуправлений, которое в результате не было подкреплено в плане средств. Поскольку и до революции имевшихся доходов не хватало на удовлетворение потребностей городов, то расширение компетенции и рост расходов окончательно расстраивали финансовую ситуацию.

В ответ на критику Министерство внутренних дел разъясняло, что части Городового положения, касавшиеся финансов городов, «остались без изменения только потому, что отдел о финансах городов потребовал для себя особой разработки... Проекты этих правил МВД уже выработаны и находятся частью на рассмотрении финансовой комиссии, образованной в составе учрежденного при МВД совещания по реформе местного самоуправления и управления»². Подготовкой правительственного проекта реформы, которую города ждали с нарастающим нетерпением, занимались либеральные общественные деятели, экономисты в рамках работы в Комиссии по городским финансам при МВД. На VI съезде Всероссийского союза городов в апреле 1917 г. была принята резолюция на основе доклада А.А. Соколова о реформе городских финансов. В ней была зафиксирована мысль, что «местным самоуправлениям должно быть предоставлено право на участие в лично-прогрессивных налогах — общеподоходном и общепомущественном, а также в дополнительном промысловом налоге и налоге

¹ Трутовский В. Задачи социалистов в городских думах.

² Вятские известия Временного правительства. 1917. 15 июля.

наследственном», кроме того, как полагал А.А. Соколов, «задача демократических местных самоуправлений будет заключаться в развитии обложения земельной ренты и незаслуженного прироста ценности». Резолюция по проекту А.А. Соколова предполагала либо полностью передать оценочный сбор в пользу городов, отказавшись от государственного налога, либо направить муниципалитетам хотя бы его часть. Особенностью программы Союза городов было предложение направлять средства, полученные в виде определенного процента отчислений от государственного подоходного налога, предполагавшегося общепоимущественным, дополнительного промыслового, наследственного налогов, не прямо в города, а в «общеперский коммунальный эквализационный фонд». Распределением средств в фонде должны были, по проекту, заниматься ВЗС и ВСГ¹. Предложение создать общеперский уравнительный общественный фонд выдвигала еще в 1916 г. Московская городская дума².

Работа Комиссии по местным финансам Совещания по реформе местного самоуправления и управления при МВД шла довольно медленно, тщательно обсуждался и согласовывался каждый пункт положения о муниципальных финансах. На фоне углубления революции и демократизации самоуправления взгляды членов Комиссии оказались весьма умеренными. Заботясь о сохранении государственных доходов в условиях войны, Комиссия по местным финансам признала неосуществимой передачу самоуправлениям хотя бы некоторых налогов, поступавших в казну. Усилить местные финансы планировалось за счет новых надбавок к государственным налогам, а также путем формирования из части поступавших налогов общегосударственного фонда для распределения его средств между органами местного самоуправления согласно их потребностям³.

Возможности расширения финансовой базы муниципалитетов были сильно ограничены значительным ростом государственного обложения. Так, постановления Временного правительства от 12 июня 1917 г. значительно повысили оклады подоходного налога: для высших разрядов доходов они были доведены до более 30% с дохода, высшие размеры ставок налога на прирост прибылей и вознаграждения составили 60% для неот-

¹ Резолюции, принятые VI съездом Союза городов. IV. По вопросу о реформе городских финансов (по докладу А.А. Соколова) // Известия Всероссийского союза городов. 1917. № 43–44. С. 66–67.

Городское дело. 1916. № 11–12. С. 596.

Вестник Временного правительства. 1917. 30 мая.

четных предприятий и личных промысловых занятий и 80% для предприятий отчетных, был установлен единовременный на 1917 г. налог с доходов свыше 10 тыс. руб. Как отмечал департамент окладных сборов Минфина в записке от 11 сентября 1917 г. Временному правительству, «взимание означенных налогов на существующих основаниях приводит в отдельных случаях не только к конфискации всей прибыли предприятий или дохода плательщиков, но даже к обложению их одними только этими налогами в размерах, превышающих самую прибыль или доход», кроме того, по данным департамента, ухудшение экономической ситуации на предприятиях из-за вздорожания рабочей силы, сырья, расстройства транспорта, отсутствия оборотных средств и стеснения кредита ставили многих плательщиков «в совершенную невозможность своевременного выполнения возложенных на них податных обязанностей»¹. Так, лица с доходом от 9 до 10 тыс. руб. должны были заплатить подоходный налог 600 руб., тем, кто зарабатывал от 10 до 11 тыс. руб., следовало отдать государству 1408 руб. — подоходный налог и единовременный сбор за 1917 г.².

Б.Б. Веселовский отмечал, что муниципалитетам «было бы неправильно возлагать на государственное казначейство чрезмерные надежды. Состояние последнего не лучше, а хуже даже положения городских и земских финансов. И в своих требованиях города и земства должны быть очень и очень умеренны», а результаты проекта об улучшении муниципальных финансов, по словам Веселовского, скажутся не сразу и не в 1917 г. В таких условиях основными задачами муниципалитетов, как считал Веселовский, являлись забота об улучшении поступлений сборов и меры для покрытия дефицита из собственных источников: например, путем увеличения платы за услуги муниципальных предприятий. Экономист считал нужным «перестать огульно удовлетворять все требования о повышении окладов», «ставить тех, кто зарывается в своих неумеренных требованиях, лицом к лицу с перспективой развала всего общественного хозяйства»³.

Д.Д. Протопопов в беседе с журналистом петроградского «Вестника городского самоуправления» в августе 1917 г. отмечал сложность согласования городских налогов с налогами правительственными. По его сло-

РГИА. Ф. 560. Оп. 26. Д. 1359. Л. 146.

Там же. Л. 147

Вестник городского самоуправления. 1917. 23 июня. № 2. Л. 3.

вам, Министерство финансов ревностно охраняло интересы правительственной казны, мало считаясь с городской, в результате получается, что городам «будут предоставлены большие права и полномочия при полном отсутствии финансовых средств»¹. До отмены соответствующих статей Городового положения 1892 г. городские думы не имели возможности на законной основе ввести изменения в систему прямых налогов и увеличить таким образом доходы. В рамках правового поля оставалось несколько выходов: повышение косвенного обложения, что прямо противоречило лозунгам господствовавших в муниципалитетах политических сил; взятие займов, что ложилось бременем на бюджеты последующих лет; получение помощи, ассигнований со стороны государства, однако оно само в 1917 г. оказалось в тяжелой финансовой ситуации и вынуждено было решать финансовые проблемы печатным станком. Как правило, большинство в общественных управлениях не допускало возможности использовать внеправовые, революционные способы пополнения бюджетов и могло в условиях свободы мнений только выражать пожелания и рекомендации о предпочтительных способах повышения доходов.

Петроградский муниципалитет озаботился проблемой расширения финансовых прав города уже в марте 1917 г. Для проработки вопроса в финансовую комиссию гордумы были приглашены с правом решающего голоса ведущие ученые и практики: М.П. Федоров, М.А. Курчинский, В.Н. Твердохлебов, Б.Б. Веселовский, М.В. Бернацкий, М.И. Туган-Барановский, Л.А. Велихов, К.Я. Загорский, М.Д. Калутин, Д.Д. Протопопов, представитель от совещания служащих и рабочих при городском самоуправлении с правом кооптации новых членов; для осведомления районных гласных с деятельностью комиссии на ее заседаниях могли присутствовать представители районных дум. В заседания комиссии по ее постановлению также приглашались Н.Н. Авинов и Н.Н. Кутлер².

Комиссия в первую очередь составила перечень мер, предлагавшихся различными комиссиями в разные годы для улучшения городских финансов. В их числе были меры в области налогов: введение казенной оценки в оценочном сборе; обложение этим сбором освобожденных имуществ, в том числе казенных; передача городу государственного и губернского земского сбора с недвижимости; генеральная переоценка всей недвижимо-

¹ Вестник городского самоуправления. 1917. 25 августа. № 53. Л. 1.

² Известия Петроградской городской думы. 1917. № 3–4. С. 142–143.

сти по стоимости; введение налога на незаслуженный прирост ценности, специального обложения; переложение натуральной мостовой повинности в денежную. В области сборов с торговли и промыслов: передача городу добавочного земского сбора, введение процентных надбавок ко всем видам государственного промыслового обложения, передача городу всего государственного промыслового обложения, введение специального городского промыслового налога, повышение городского сбора с торгово-промышленных заведений с 2 до 3%, введение сбора с привозимых грузов. Также предлагалось ввести подоходный налог в форме процентных прибавок, передать городу весь квартирный налог, ввести обложение пригородов, сбор с билетов на увеселения и зрелища. Городу следовало отказаться от больничного сбора, сбора с торгово-промышленных заведений, от возмещения со стороны казны патентного сбора. В ряду мер в области пособий и возврата расходов предлагалось добиваться от казны возмещения расходов на образование, капзатрат на благоустройство, на местную юстицию, милицию; от земств и городов — возмещение расходов на лечение, от страховых обществ — на пожарную часть. Предполагался ряд мер в сфере арендных статей, в том числе сдача земли в долгосрочную аренду под застройку¹.

По мнению, выраженному в апреле 1917 г. преимущественно цензовой городской думой Котельнича, для увеличения муниципальных доходов было необходимо повысить ставки существовавших к тому времени городских сборов, установить в пользу города сбор с нанимателей квартир, которые после реформы Временного правительства стали наравне с домовладельцами участвовать в городском управлении. Но главным, как считали в муниципалитете Котельнича, было отделение города от земства. Отмечались «чрезмерность и неравномерное обложение городских имуществ земскими сборами; неравномерное распределение собранных средств на нужды городов и уездов и стремление городов распоряжаться по своему усмотрению собираемыми с городского населения земскими сборами с употреблением их исключительно на потребности города». Земство получало от горожан значительные доходы — более 57 тыс. руб. в год (что равно более чем половине доходной части городского бюджета Котельнича на 1917 г.) — и не давало ничего взамен, кроме содержания небольшой общей для города и уезда больницы и двух начальных школ. Но

Там же. С. 144–145.

на финансирование этих школ в год требовалось не больше 2800 руб., а расходы по содержанию больницы муниципалитет мог компенсировать за счет открытия доходной муниципальной аптеки¹.

В докладе финансовой комиссии Московской гордумы (где преобладали кадеты) в июле 1917 г., посвященном вопросам улучшения городских финансов, говорилось о необходимости законодательно отказаться от ограничений и изъятий «применительно к сборам оценочному... а равно с прироста ценности недвижимых имуществ», отменить квартирный и больничный сборы и разрешить муниципалитетам взимать надбавки к государственному подоходному, поимущественному налогам и налогу на наследство, «не предпреляя пока форм и размеров такого взимания». В справке Московской городской управы в июне 1917 г. указывалось на желательность передачи городу государственного и земского налогов с городских недвижимых имуществ, квартирного налога, благодаря которому «привлекаются к участию в городских расходах обширные категории граждан, не принимающих в ином виде такого участия», введения специального сбора «с собственников имуществ, получающих особые выгоды от производимых городом сооружений и улучшений», патентного сбора за торговлю предметами роскоши, сборов со зрелищ, увеселений, плакатов и коммерческой рекламы².

Вопрос о повышении оценочного сбора с домовладельцев и перехода на казенную оценку обсуждался в мае в Петроградской думе. Финансовая комиссия предложила провести генеральную переоценку, а до этого облагать дома по казенной оценке. Размеры оценочного сбора предлагалось поднять для домов и земель с постройками с 1 до 2% от их стоимости, а для пустопорожних земель — до 5%. Мнения по вопросу разделились. Ряд гласных предлагал переложить всю тяжесть обложения на домовладельцев, так как отсутствие долгое время переоценки недвижимости и повышенные косвенные налоги на неимущие классы дали домовладельцам в предыдущие годы крупные и незаслуженные прибыли, отмечалось, что скупка домов и спекуляция с квартирами свидетельствовали о выгоде помещения туда капиталов, поэтому город вправе изъять эту избыточную прибыль. В то же время некоторые гласные рассказали о тяжелом положении домовладения из-за дороговизны дров и общей задолженности

ГАКО. Ф. 1074. Оп. 1. Д. 1. Л. 60, 271 об.

ЦГАМ. Ф. 179. Оп. 2. Д. 3086. Л. 1, 5–6 об., 16 об. — 18.

недвижимых имуществ. По мнению гласного Н.Н. Клименко, в основе предложения финансовой комиссии лежало «скрытое желание уничтожить или... муниципализировать частное домовладение», повышение оценочного сбора, как он считал, «приведет к катастрофе, к банкротству, что противоречит общегосударственным интересам». Были выражены опасения, что домовладельцы просто откажутся платить или переложат обложение на квартиронанимателей. В конечном итоге дума решила повысить оценочный сбор, но незначительно — до 1,2% от стоимости как застроенных земель и домов, так и пустопорожних, возбудив ходатайство перед Временным правительством, а также срочно провести переоценку домов по их доходности на основе данных «казенной» оценки¹. Планировалось провести генеральную переоценку имущества, не делавшуюся с 1890 г., что, по мнению члена управы А.Д. Коротнева, позволило бы для некоторых имуществ увеличить платежи до 100%². Предлагалось ввести такие меры, как сборы в пользу города с железнодорожных билетов, с бильярдных, за витрины, вывески, рестораны с оркестрами, шантанами, клубы, с публикаций в газетах³.

Петроградская городская дума в июле 1917 г. конкретизировала пожелания других муниципалитетов о мерах повышения городских доходов. По мнению петроградского муниципалитета, оценочный сбор необходимо было повысить до 20% доходности, или 2% стоимости имущества; удвоить сбор с экипажей; повысить налоги на автомобили, моторные суда; предоставить городам 25% надбавки к государственному подоходному налогу, 100% — к городскому промысловому налогу, 25% — к налогу на наследство и 50% налога на закладные⁴. Председатель финансовой комиссии Петрограда А.А. Журавлев на заседании финансовой консультации при Министерстве финансов настаивал на прибавке к подоходному налогу в 25%, товарищ городского головы А.А. Никитский отмечал, что и этого мало⁵.

Городские думы пытались обращаться в МВД с просьбами в качестве исключений разрешить им ввести новые налоги или сборы, не фигури-

Известия Петроградской городской думы. 1917. № 5–6. С. 205–210.

Вестник городского самоуправления. 1917. 4 августа. Л. 1.

Там же. 4 июля. Л. 2.

⁴ ЦГАМ. Ф. 179. Оп. 2. Д. 3086. Л. 8–8 об.

Вестник городского самоуправления. 1917. 11 августа. Л. 2.

ровавшие в законодательстве, однако терпели поражение — центральная власть отказывалась поддерживать такие сепаратные меры. Так, Стерлитамакская городская дума в конце марта просила об установлении в пользу города сбора с увеселительных заведений и зрелищ. Н.Н. Авинов ответил, что «МВД не находит возможным ныне удовлетворить ходатайство... но будет иметь в виду... при окончательном редактировании закона о городских финансах»¹. В Киеве при условии полного отсутствия средств в городской кассе и больших долгов была образована специальная комиссия, решившая, что в основу будущего городского обложения нужно положить прогрессивно-подходный налог. Если киевские эсеры и меньшевики выступали за решение проблемы в общегосударственном порядке, через ходатайство Временному правительству, то большевики и представители «третьего элемента» настаивали, что города должны получить широкую финансовую автономию и самостоятельно устанавливать нормы повышения налога. В итоге победила «законопослушная» точка зрения².

Несмотря на различия в частностях, большую или меньшую степень радикализма в пожеланиях, общей мыслью общественных управлений городов было посредством нового закона о городских финансах направить на увеличение городских поступлений часть взимаемых с населения городов средств, которые ранее уходили в руки государства, земств, усилить обложение зажиточных слоев горожан.

Только 21 сентября Временным правительством было принято Положение о финансах, которое предоставило самоуправлениям ряд новых налогов. И.М. Кулишер, участвовавший в разработке этого закона, объяснил решение правительства не увеличивать радикально доходы городов. Как констатировал Кулишер, правительство решило отказаться от прусского варианта реформы с передачей всех реальных налогов на места. В пользу этой позиции приводились доводы, что одного установления государственного подходного налога было недостаточно для возмещения сумм госбюджета, потерянных при отказе от всех реальных налогов в пользу в местных общин. «Мы не находимся в том положении, — полагал Кулишер, — в котором была Пруссия в 1891 г. Другие государства даже в мирное время не решались упразднить реальные налоги. В настоящее же время, во время войны, нигде такая операция не произ-

¹ РГИА. Ф. 1288. Оп. 5. 1917 год. Д. 37. Л. 11.

² Вестник городского самоуправления. 1917. 24 июня. № 3. Л. 4.

ведена»¹. Передача хотя бы части реальных налогов также, по мнению И.М. Кулишера, была невозможна. Обложение денежных капиталов не имело никакого отношения к местной жизни и муниципальному хозяйству, суммы промыслового налога распределились бы между городами крайне неравномерно, почти все получили бы крупные, столичные города. И.М. Кулишер объяснил и отказ от идеи эквализационного фонда, первоначально одобренной комиссией: «...налог превратился бы в дотацию, и органы самоуправления лишены были бы возможности использовать его соответственно потребностям и нуждам каждой данной местности»². Предпринятые Временным правительством в области муниципальных финансов меры означали, что «разграничение между источниками государственных доходов и источниками местного обложения, которое провозглашено было в Пруссии... у нас не проводится в настоящее время. Источники доходов в обоих случаях одни и те же — это те же реальные налоги и тот же подоходный налог»³.

Согласно Положению от 21 сентября 1917 г., повышение оценочного сбора было весьма умеренным: в 2 раза — до 20% с доходности, или 2% стоимости, переоценка должна была производиться каждые 5 лет.

Изначально комиссией по местным финансам было предположено вообще не допускать земских и городских надбавок к подоходному налогу, так как государственные ставки, по мнению многих экономистов, и так были слишком высоки, кроме того, обращалось внимание на крайнюю неравномерность поступлений от надбавок к подоходному налогу по отдельным городам и на то, что на быстрое поступление средств от подоходного налога, в чем так нуждались города, рассчитывать было нельзя. Однако в итоге в комиссии под давлением городов, которые указывали на государственный характер многих функций органов городского самоуправления, на то, что отказ от передачи городам части подоходного налога будет означать однородное и неравномерное распределение местного податного бремени, которое не коснулось бы доходов с денежных капиталов, было решено ввести городскую надбавку к государственному подоходному налогу. Она была прописана в Положении о местных финансах от 21 сентября

Кулишер И.М. Реформа городских финансов // Вестник финансов, промышленности и торговли. 1917 № 40. С. 405.

² Там же. С. 405–406.

Там же. С. 406.

1917 г.¹. Сбор должен был быть не больше 10% от государственного оклада в столичных городах и 8% в остальных при условии, что город будет взимать сбор и с имущества стоимостью от 600 до 1 тыс. руб., которое не облагалось государственным налогом. При несоблюдении этого условия максимальный процент в пользу муниципалитетов с государственного оклада подоходного налога снижался, соответственно, до 5 и 4%. В пользу городов передавался квартирный сбор, который взимался как с лиц, живших в собственных домах, так и с проживавших в наемных помещениях, суммы сбора колебались в зависимости от размеров платы за помещения².

Затяжка с принятием закона обошлась дорого: к моменту издания Положения о городских финансах муниципалитеты накопили значительные долги. Реализация закона на практике — получение городами первых поступлений новых налогов — требовала времени. Установления разрешенных налогов по указанным в законе ставкам было недостаточно, чтобы покрыть огромный дефицит муниципалитетов, наконец, перед городскими управлениями встала проблема, как фактически получить предположенный доход с населения.

Закон от 21 сентября 1917 г. не соответствовал ожиданиям муниципальных деятелей, политиков, экономистов. Критиковались «излишняя детализация податных норм», игнорирование в законе местных особенностей, отказ от введения ряда налогов, например на прирост ценности, наследственного на недвижимость. Как отмечал в докладе на съезде Союза городов (14–17 октября 1917 г.) экономист А.А. Соколов, в результате реформы доходы городов выросли на 100 млн руб., что недостаточно, так как только в Москве дефицит 1917 г. составил 85 млн руб. Спорным был вопрос о желательных мерах для улучшения городских финансов: часть экономистов и общественных деятелей либеральных взглядов (А.А. Соколов, Л.А. Велихов, В.Н. Твердохлебов) выступала за необходимость в чрезвычайных обстоятельствах увеличить косвенные налоги, в том числе повысить тарифы городских предприятий, сократить расходы муниципалитетов. Другая, социалистическая часть (Д.В. Кузовков, Ф.А. Данилов), настаивала, что дело не в росте расходов, а в обесценивании денег, выступала за более активное обложение зажиточного населения вплоть до

Кулишер И.М. Реформа городских финансов // Вестник финансов, промышленности и торговли. 1917 № 40. С. 408–409.

Местное самоуправление в России: отечественный исторический опыт. С. 273–300.

введения единовременного поимущественного налога¹ «Налоговая система городов, проводимая новым законом, — заявлял Д.В. Кузовков, — гораздо более антидемократична, чем система, существующая в монархической Пруссии, где запрещен квартирный налог и существует относительная свобода в подоходном налоге»². Московский городской голова В.В. Руднев полагал, что при разработке закона о муниципальных финансах кадетам следовало поступиться «теорией» и учитывать текущую политическую ситуацию. В результате умеренности закона и недостатка финансовых средств в муниципалитетах «местное самоуправление осталось безоружным против демагогии анархических элементов на почве неудовлетворения неотложных нужд населения»³.

Товарищ петроградского городского головы А.А. Никитский отмечал, что городские деятели пытались угадать, кто раньше обанкротится — Петроград или Москва, так как в самом этом факте «никто не сомневается». Он считал, что всякие попытки экономии были бесполезны: даже максимальное уменьшение жалованья городским служащим на 25% дало бы Петрограду лишь 30 млн руб., однако жалованье рабочим нельзя было сократить ни на копейку, так как иначе они перешли бы на частные предприятия, которые оплачивали труд рабочих в несколько раз выше, чем город. По словам Никитского, удерживали рабочих на городской службе прежде всего различные льготы⁴.

Временное правительство фактически отказалось действовать в соответствии с идеями общественных деятелей-социалистов. Нормы закона, не позволившие радикально увеличить городские доходы, предполагали, что города пойдут по пути, предложенному либералами. Однако в большинстве составов городских самоуправлений преобладали законопослушные умеренные социалисты. Они не соглашались идти по либеральному пути самоограничения и экономии, но, не желая нарушать закон, не могли активно претворять и социалистический план усиленного обложения владельцев имущества и капиталов, что заводило финансовую политику городов в тупик. Отсутствие единства во взглядах основных политических

Известия Всероссийского союза городов. 1917. № 49. Октябрь. С. 125–141; Известия Петроградской городской думы. 1917. № 5–6. С. 111.

Учредительный съезд представителей ВСГ (14–17 октября 1917 г.). 4. Работа в секциях: а) Секция по финансовым вопросам // Известия Всероссийского союза городов. 1917. № 49. С. 132–135.

Год русской революции (1917–1918 гг.). — М.: Земля и воля, 1918. С. 142.

⁴ Вестник городского самоуправления. 1917. 11 августа. Л. 2.

сил на путь выхода из муниципального финансового кризиса привело к возникновению новых противоречий политического характера, которые не могли не отразиться негативно на финансовом положении городов.

Одним из основных путей сведения муниципалитетами бюджетных доходов и расходов были заимствования. В условиях революции и финансового кризиса города как никогда нуждались в займах, однако банки выдавали кредиты неохотно и под большой процент. Это было связано в первую очередь с нестабильностью в стране, высокой инфляцией, недоверием к новым социалистическим составам дум и опасениями банков относительно способности муниципалитетов вернуть средства. Временное правительство не собиралось радикально расширять источники городских доходов, выбрав другой путь преодоления городских дефицитов — облегчение муниципалитетам возможности получения кредитов. Займы ложились тяжелым бременем на бюджеты городов последующих лет и волевыми, под угрозой банкротства, должны были стимулировать муниципалитеты к максимальному сокращению расходов.

Когда весной-летом 1917 г. возникла опасность прекращения платежей по займам столичных городов из-за нехватки наличных средств, нужда в кредите усилилась, а банки отказывались выдавать займы без соответствующего подтверждения центра, правительство было вынуждено в порядке экстренной меры особыми декретами предоставить требовавшиеся гарантии. Затем эта мера приобрела общий характер. Помочь городам в чрезвычайной финансовой ситуации с получением кредитов были призваны утвержденные 8 августа 1917 г. Правила о предоставлении правительственной гарантии по займам органов местного самоуправления в частных и общественных кредитных учреждениях для удовлетворения неотложных потребностей городского и земского хозяйства¹. «Резкое расхождение расходной и доходной смет, полная невозможность оплатить расходы по ведению городского хозяйства, фактическое прекращение платежей, — вот конкретная форма “неотложной потребности”», — отмечал начальник городского отдела ГУ по делам местного хозяйства К.И. Зайцев².

Выдача банкам со стороны верховной власти гарантии, что заем будет возвращен даже при финансовой несостоятельности муниципалитета-за-

Журналы заседаний Временного правительства: март — октябрь 1917 года. Т. 3. С. 267; Местное самоуправление в России: отечественный исторический опыт. С. 243–247.

² Городское дело. 1917. № 17–18. Сентябрь. С. 388.

емщика, увеличивала шансы городов на получение кредита и обеспечивала более выгодные условия. Чтобы получить эту экстренную гарантию, города должны были сообщить междуведомственной комиссии при правительстве информацию о финансовом положении, источниках покрытия займа, его размере, сроке и иных условиях, на которых банк был согласен выдать кредит муниципалитету. Правительство имело право выдвинуть городу свои условия, при выполнении которых оно было согласно дать соответствующее поручительство. Город мог использовать полученную гарантию, заключив заем не позже чем через 3 месяца после ее предоставления. Выдача государством гарантии означала, что оно брало на себя обязанность в случае неуплаты заемщиком положенных средств своевременно вернуть банку сумму капитального долга. Выплаченные государством вместо города-заемщика средства становились недоимками муниципалитета в казну и подлежали взысканию¹.

Чтобы города могли покрыть дефицит, образовавшийся в условиях военного времени, и имели возможность капитальных трат, экономист П.П. Гензель выдвинул проект объединенного займа русских городов до 500 млн руб. под тройную гарантию: городов-заемщиков, государства, солидарную ответственность всех участвующих в займе городов в размере 10% от собственной суммы займа. Согласно проекту, государству при необходимости принудительного взыскания займа предоставлялось право принудительно увеличивать ставки городских налогов, городам должно было быть предписано покрывать дефицит предприятий только за счет самих этих предприятий. Право участия в займе, по проекту Гензеля, могло быть дано городам с населением свыше 10 тыс. человек и бюджетом более 25 тыс. руб. Сумму займа предполагалось определять по числу жителей или с учетом действительного поступления городских налогов в 1915 г.

Однако проект столкнулся в комиссии по городским финансам с множеством возражений: говорилось о нежелательности допускать города к займу без проверки их финансового положения и источников платежа, нецелесообразности устанавливать размер займа по внешним признакам без учета действительной потребности, затруднительности разверстки долга неисправного города между остальными заемщиками. В конечном

Журналы заседаний Временного правительства: март — октябрь 1917 года. Т. 3. С. 267; Местное самоуправление в России: отечественный исторический опыт. С. 243—247.

итоге комиссия признала целесообразным не прибегать к объединенному займу, а удовлетворить потребность в кредите путем расширения деятельности Кассы городского и земского кредита¹.

Кроме чрезвычайных кредитов города нуждались в заемных средствах на цели развития хозяйства, получить которые они теоретически могли не только у частника, но и в государственной Кассе городского и земского кредита. Не оправдавшая себя накануне революции, она фактически не выполняла предназначения и в революционных условиях, когда потребность городов в средствах стала особенно острой, и нуждалась в реформировании. 31 августа Временное правительство утвердило устав Государственного банка городского и земского кредита, который должен был быть создан на основе Кассы не позднее 1 января 1918 г. Этот банк должен был взять на себя функции выдачи городам и земствам долгосрочных и краткосрочных ссуд как на капитальные затраты, так и на покрытие расходов в связи с обстоятельствами военного времени, подкрепление текущих средств и текущие хозяйственные потребности. Он был особенно необходим небольшим городам, которым было сложно получить кредит на небольшую сумму и под приемлемый процент в коммерческих банках. Государственный банк городского и земского кредита должен был стать полезным и для крупных городов, приняв от коммерческих банков задачу реализации выпускаемых муниципалитетами и земствами облигационных займов и снизив траты городов, связанные с размещением облигаций на рынке. Основной капитал банка был утвержден в сумме 30 млн руб. и должен был пополняться не только за счет перешедшего к банку запасного капитала Кассы городского и земского кредита, доходов от выданных городам займов, но и путем выпуска его собственных облигаций². Правда, как отмечал публицист Н. Мадаев, фонд для выдачи столь необходимых краткосрочных ссуд был невелик, значит, банк был организован для предоставления, главным образом, долгосрочного кредита³, не столь актуального в год революции. Тем не менее создание этого банка открывало для муниципалитетов в перспективе возможность за счет средств государства пережить труднейшие годы войны и революционную разруху.

¹ Журавлев А. Муниципальное обозрение // Известия Петроградской гордумы. 1917. № 5–6. С. 103–104.

Журналы заседаний Временного правительства: март — октябрь 1917 года. Т. 4. С. 124, 131–143.

Городское дело. 1917. № 23–24. Декабрь. С. 455.

Но общественный кризис оказался глубже, чем кто-либо мог представить. 25 октября 1917 г. Временное правительство было свергнуто, на планах открыть Государственный банк городского и земского кредита был поставлен крест.

Параллельно в ВСГ проводились совещания представителей муниципальных банков о разработке устава Всероссийского городского общественного банка. Потребность в создании этого банка была связана со стремлением преодолеть узколокальный характер деятельности и выйти на общероссийский уровень, опираясь на четкую координацию действий всех муниципальных общественных банков. Планировалась организация нового крупного кредитного учреждения, за которым стояли бы 343 городских банка — разветвленной сети, через которую муниципалитеты могли бы более выгодно размещать городские займы, участвовать в размещении государственных займов, выходить на международный денежный рынок. Появление Всероссийского городского общественного банка стало бы стимулом к появлению муниципальных банков там, где их не было¹.

Экономист А.А. Журавлев отмечал сложности, с которыми пришлось бы столкнуться банку: «...образовать капитал путем взносов со стороны городов и земств всегда было бы трудно при их бедности, а в настоящее время, когда средства их подорваны, пожалуй, и совсем невозможно... чтобы сделать эти взносы, города и земства должны были бы занять необходимые средства и, следовательно, воспользоваться каким-нибудь уже существующим кредитным учреждением — процесс длительный, не обещающий солидности учреждаемому банку и влекущий за собой удорожание кредита». Журавлев подчеркивал, что без материальной поддержки государства и содействия правительства по взысканию ссуд с неисправных плательщиков общественный банк коммунального кредита обойтись бы не мог². Устав нового общероссийского общественного банка должен был быть принят на совещании в Москве в начале декабря 1917 г., однако большевистское выступление оборвало начатую работу³.

Демократизация городского самоуправления должна была способствовать развитию кредитной сферы. Член Петроградской управы

¹ Протопопов Д. Всероссийский городской общественный банк // Городское дело. 1918. № 2. Февраль. С. 38–41.

Журавлев А.А. Муниципальное обозрение С. 106–107.

³ Протопопов Д. Всероссийский городской общественный банк С. 38–41.

А. Коротнев отмечал необходимость создания городского общественного банка в Петрограде с присвоением ему преимущественно ипотечного характера, для его открытия требовался капитал на сумму около миллиона рублей. По его мнению, открытие такого банка посодействовало бы разрешению жилищного вопроса в городе, его благоустройству и застройке. В сентябре помощник начальника Главного управления по делам местного хозяйства Д.Д. Протопопов предложил городскому голове внести в думу проект учреждения общественного банка, отметив необходимость придания ему чисто коммерческого характера¹. Для кредитования широких слоев населения Коротнев предлагал создать кассу мелкого кредита, которая особенно помогла бы мелкой промышленности и ремесленникам. Проект ее создания уже был подготовлен, принят в управе, требуемые 50 тыс. руб. в наличный капитал кассы было решено выделить из запасного капитала в виде ссуды на 5 лет с ежегодным погашением 5 тыс. руб., однако доклад управы «застрял» в городской думе².

Еще одним важным инструментом кредитования малообеспеченного населения А. Коротнев считал муниципальные ломбарды. Первые городские ломбарды появились еще в 1888 г. в Перми и Вологде, и на 1 января 1914 г. их насчитывалось уже 105. Основные капиталы ломбардов формировались либо путем отчисления средств городом, либо за счет частных пожертвований, или благодаря выпуску специальных займов. Преимуществом городских ломбардов было то, что они взимали за ссуды значительно меньший процент, большинство выдавало деньги под 18% вместо 24% в частных ломбардах. По мнению Коротнева, не давали ломбардам достаточно развиться небольшие основные капиталы, что вызывало ограничение их работы в связи с отсутствием средств в тот период, обычно весной, когда население более всего в них нуждалось. Съезд распорядителей городских ломбардов для решения этой проблемы постановил ходатайствовать перед городскими думами о разрешении ломбардам пользоваться ссудами Госбанка из сумм Общества взаимного страхования и разрешить им принимать денежные вклады населения под определенный процент³.

¹ Вестник городского самоуправления. 1917. 12 сентября. № 67. Л. 3.

Коротнев А. Городской кредит в Петрограде // Вестник городского самоуправления. 1917. 6 июля. Л. 1–2.

Там же.

В Петрограде городской ломбард был организован в 1899 г., к началу 1917 г. функционировало 5 его отделений в различных частях города. По мнению члена Петроградской городской управы, необходимо было развивать сеть отделений ломбарда и увеличить его оборотные средства. Как отмечал Коротнев, на открытие одного отделения требовалось примерно 200 тыс. руб., которые, как он был уверен, «всегда окупятся». «Кредит — это могущественное орудие для развития и процветания городов и их населения. Созданием учреждений городского кредита и должна заняться в одну из первых очередей городская дума», — писал он¹.

Муниципальное законодательство Временного правительства не позволило быстро и радикально улучшить финансовое положение городов. Верховная власть не намеревалась ставить в особое привилегированное положение органы городского самоуправления: денежные затруднения испытывало всё общество, трудности должны были переносить на своих плечах все без исключений. Возможно, в долгосрочной перспективе эта выжидательная линия была правильной, но в краткосрочной ее влияние не могло не быть отрицательным.

Негативное влияние на муниципальные бюджеты оказала инфляция. По сравнению с январем 1916 г. покупательная способность рубля к январю 1917 г. снизилась с 70 до 34 коп. 1913 г. (более чем в 2 раза), а к ноябрю 1917 г. — до 10 коп. (по сравнению с январем 1917 г. — в 3,4 раза, с январем 1916 г. — в 7 раз)². Быстро росли и цены на продукты. Так, пшеничная мука с 1 марта по 15 сентября 1917 г. подорожала в Москве с 11 до 29 коп. за фунт, гречка выросла с 12 до 38 коп. за фунт, цена бутылки молока увеличилась с 25 до 65 коп.³ Бурный рост цен негативно влиял на все остальные сферы экономической жизни.

В некоторых городах уже весной 1917 г. городское хозяйство находилось в крайне тяжелом финансовом положении. «В Барнауле полный развал городского хозяйства. Исчерпаны последние денежные ресурсы и источники кредита. Городская касса пуста. Через два месяца должны остановить свою деятельность лечебные, культурные и просветительские уч-

¹ Там же.

На основе данных: Юровский Л. Н. Денежная политика советской власти (1917–1927). Избранные статьи. — М.: Начала-пресс, 1996. С. 38–39, 60, 85.

Год работы Московского городского продовольственного комитета (март 1917 г. — март 1918 г.). С. 250–259.

реждения... Причины кризиса — чрезмерные расходы в связи с войной, вздорожание жизни и бессистемное хозяйство», — отмечалось в «Известиях Петроградской городской думы»¹. «Источники городских доходов истощены до последней крайности... не только нечем производить какие-либо необходимые платежи, но даже нечем платить служащим жалованье», — писал в мае 1917 г. в Министерство финансов заступающий место городского головы Царицына Мишнин, прося дать гарантию на очередной заем на текущие потребности².

Показателем финансовых затруднений, организационных трудностей, разногласий и кризиса управления городским хозяйством стали задержки с принятием городами смет на 1917 г. и бюджетный дефицит. Так, смета Серпухова была принята только 28 ноября 1917 г.³, Котельнича — 31 июля 1917 г. (дефицит составил 32% бюджета)⁴, Тулы — 18 июля 1917 г. (фактический дефицит — 4,4%)⁵, Вятки — 11 июля 1917 г. с дефицитом 13%⁶. Кроме Серпухова к 10 октября 1917 г. смету на 1917 г. из городов Московской губернии не смогли предоставить Бронницы, Верея и Клин⁷. Городской голова Николаевска-на-Амуре сообщал в конце сентября в МВД, что старый состав думы до сих пор не рассматривал смету на 1917 г., в сентябре вопросом утверждения сметы занялась демократическая дума⁸.

В Петрограде проект сметы был составлен к февралю 1917 г. без дефицита, но этого удалось добиться искусственно: в смету не были включены пособия на дороговизну служащим и рабочим, которые должны были составить 8 млн руб.⁹ В марте финансовая комиссия гордумы решила отказать от рассмотрения этого проекта сметы, «имея в виду немедленно приступить к его рассмотрению и пересоставлению, как только выяснятся предстоящие городу расходы и источники их покрытия»¹⁰.

¹ Известия Петроградской городской думы. 1917. № 3–4. С. 96.

РГИА. Ф. 1288. Оп. 5. 1917 год. Д. 78. Л. 25–26.

³ ЦГАМ. Ф. 549. Оп. 3. Д. 3123. Л. 97; Ф. 2340. Оп. 1. Д. 128. Л. 44.

ГАКО. Ф. 1074. Оп. 1. Д. 1. Л. 143.

ГАТО. Ф. 174. Оп. 2. Д. 3645. Л. 241–241 об.

ГАКО. Ф. 1345. Оп. 2. Д. 31. Л. 35 об. — 36; Ф. 628. Оп. 6. Д. 1025. Л. 54–58.

ЦГАМ. Ф. 65. Оп. 42. Д. 62. Л. 23–24.

РГИА. Ф. 1288. Оп. 7. 1917 год. Д. 66. Л. 22.

⁹ Журавлев А. Финансы Петрограда до революции. Л. 2.

¹⁰ Известия Петроградской городской думы. 1917 № 3–4. С. 147.

В мае из числа членов финансовой комиссии вышел гласный К.В. Кушелев, заявивший, что «не желает быть невольным участником разгрома финансов гор. Петрограда»¹. Тогда же финансовую комиссию оставил ее председатель, гласный Б.Н. Костылев, а также еще 8 ее членов, в том числе В.В. Бари, А.И. Путилов. Костылев в письме отметил, что затруднения в финансовом положении города вызваны чрезвычайно резким увеличением расходов. «Дума, обновленная новым составом гласных, принуждена вступить на путь значительного нового налогового обложения, что отразится на дальнейшем вздорожании жизни для всех без различия классов населения. Этого явления до известной степени можно бы избежать при условии своевременного сокращения роста расходов и предварительного обсуждения источников их покрытия», — заявил председатель финансовой комиссии, отметив, что подает в отставку, так как не считает возможным руководить финансовым хозяйством города в такой ситуации².

Проект сметы Петрограда на 1917 г. был принят думой лишь в заседании 22–25 сентября, затяжка объяснялась несколькими перевыборами думы и нежеланием временных составов утверждать смету и тем связать обязательства думу нового состава, а также революционными событиями, значительным расширением задач муниципалитетов. Смета была сведена с доходами в 79 млн 985 тыс. 543 руб. и расходами в 185 млн 41 тыс. 482 руб., таким образом, дефицит по смете составил громадную сумму 90 млн 804 тыс. 262 руб. — больше половины расходного бюджета³.

В Москве бездефицитный бюджет до начала революции удалось принять. Чтобы свести смету, в нее, как и в Петрограде, не включили суммы прибавки окладов городских служащих. Управа представила их на утверждение Московской гордумы на следующий день после утверждения сметы. «Этот факт, — отмечала газета «Коммерсант», — служит прекрасной иллюстрацией того, насколько фиктивной является смета на 1917 г., или, иными словами, насколько мало и плохо она выражает истинное финансовое положение города...»⁴ По первоначальным подсчетам муниципалитету не хватало оборотных средств в 25 млн руб., взять деньги под залог принадлежавших городу процентных бумаг было нельзя, так как все они уже были

¹ Там же. № 5–6. С. 185.

Там же. С. 202–203.

Вестник городского самоуправления. 1917 28 сентября. № 79. Л. 1.

⁴ Коммерсант. 1917. 13 января.

заложены. Единственным выходом оставались займы в банках¹. В связи с бурным ростом расходов (они выросли вдвое — со 100 млн до 199 млн руб. в течение 1917 г.) до октября 1917 г. Московской городской думе пришлось утвердить две дополнительные сметы, в результате чего дефицит составил около 85 млн руб., или 42% расходного бюджета².

Показательна почти годовая задержка с принятием сметы на 1917 г. в Серпухове, причиной чего стало «переплетение» нескольких факторов: организационные трудности, идейные разногласия, финансовые проблемы. До марта 1917 г. смета так и не вышла за пределы разрабатывавшей ее бюджетной комиссии думы. С начала революции число членов комиссии стало убывать. К концу апреля 1917 г. из 5 членов в бюджетной комиссии оставался только 1 человек. До избрания новой думы на демократических принципах работу бюджетной комиссии так и не удалось наладить, к 30 мая городской голова Серпухова и члены управы сложили полномочия³, в августе 1917 г. новый состав думы еще не вступил в управление городом и не мог выслать смету по запросу губернского комиссара⁴. 29 сентября Серпуховская гордума сообщила ему, что смета до сих пор не утверждена⁵.

В Туле задержка с принятием сметы объяснялась тем, что некоторые отделы сметы финансовой комиссии пришлось переделывать по несколько раз в связи с повышением жалованья служащим и рабочим, увеличением цен на материалы. Повлияли на своевременное представление сметы и мартовские события⁶. Те же трудности были в Вятке. Вятское городское управление уже в начале 1917 г. столкнулось с отсутствием наличности в кассе. Все свободные ресурсы направлялись на заготовку топлива и продовольствия, а Особое совещание по топливу не спешило предоставить городу гарантию по займу в 1,5 млн руб. на эти цели, поэтому город был вынужден расходовать свои средства, что создавало кассовый дефицит. В январе 1917 г. Вятской городской думе нечем было оплачивать срочные долги по займам, возникла задержка с выдачей назначенных думой наград к

Коммерсант. 1917. 9 января, 9 февраля.

ЦГАМ. Ф. 179. Оп. 21. Д. 3788. Л. 3.

Там же. Ф. 2340. Оп. 1. Д. 128. Л. 44.

Там же. Ф. 549. Оп. 3. Д. 3072. Л. 1–4.

Там же. Ф. 65. Оп. 42. Д. 62. Л. 23–24.

Тульская молва. 1917. 14 июля.

Рождеству для служащих управы. Управа была вынуждена взять заем у одного из гласных в 20 тыс. руб., только в конце января — начале февраля 1917 г. наградные служащим были выданы¹. Счетоводство управы было запущено еще до революции. Это объяснялось отсутствием бухгалтера и опытных работников, которых бывший бухгалтер управы переманил в Самару. В результате отчетность Вятской городской управы за 1915 и 1916 гг. не была составлена. Ее отсутствие вредно отражалось на городском хозяйстве и мешало выработке сметы на 1917 г. После назначения нового бухгалтера ситуация изменилась в лучшую сторону². Управа составила смету к 24 февраля 1917 г. Но с началом революции председатель сметной комиссии думы заявил об отказе от должности и вернул смету управе. Новый председатель комиссии Г.И. Береснев начал рассмотрение сметы с начала апреля. Из-за необходимости внесения в смету множества изменений «в связи с совершившимися событиями» работы закончились только к концу мая³. Причина задержки со сметой в Котельниче — необходимость точно рассчитать сумму городского оценочного сбора на основе завершенной после Февральской революции переоценки недвижимого имущества⁴.

Организационные проблемы, препятствовавшие муниципалитетам вовремя принять смету, были проявлением нараставшей политической борьбы, свидетельством политизации хозяйственных вопросов в условиях революции. Негативное влияние оказал бурный рост расходов городов, вызванный инфляцией, расширением компетенции, ростом организованности и повышением требований городских рабочих и служащих.

По подсчетам петроградской финансовой комиссии весной 1917 г., расходы на милицию в сравнении с дореволюционным проектом сметы должны были возрасти почти в 7 раз — с 2,35 млн до 16 млн руб., на пожарную часть — в 3 раза: с 1,4 млн до 4,2 млн руб., на содержание городского управления, включая появившиеся районные думы, — в 2,7 раза, на благоустройство города — на 15%, на народное образование и здравоохранение — в 2 раза, на общественное призрение — на 60%. Всего доходы Петрограда без учета поступлений от городских предприятий (нетто-бюд-

¹ Вятская речь. 1917. 19, 25, 28 января.

ГАКО. Ф. 1345. Оп. 2. Д. 31. Л. 14.

Там же. Ф. 628. Оп. 6. Д. 1025. Л. 54–58.

⁴ Там же. Ф. 1074. Оп. 1. Д. 1. Л. 62.

жет) должны были составить 28 млн руб., из них 25 млн руб. — налоги, а расходы без учета трат на городские предприятия — 92,8 млн руб. (в 2,1 раза больше, чем в проекте сметы). Дефицит предполагалось покрыть за счет повышения тарифов и извлечения дохода с городских предприятий, а также введением надбавок к подоходному налогу¹.

Как предполагали составители сметы Котельнича летом 1917 г., расходы на содержание городского общественного управления и сиротского суда в 1917 г. должны были вырасти по сравнению с 1916 г. на 67%, средства, выделяемые городской полиции — милиции, — в 5,7 раза, на содержание пожарной команды — на 55%². За 8 месяцев 1917 г.: с 1 января по 1 сентября на содержание личного состава канцелярии Серпуховской думы и управы было потрачено на 25% больше средств, чем за весь 1916 г., на содержание милиции в 1917 г. выделено в 2 раза больше средств, чем на полицию в 1916 г. Содержание водопровода Серпухова с января по сентябрь 1917 г. обошлось в 1,5 раза дороже, чем в 1916 г.³ В Туле в 1917 г., согласно смете, расходы на содержание городского управления должны были вырасти в 1,7 раза, на пожарную команду — в 2,5 раза, на электростанцию — в 2 раза⁴. Аналогичный процесс наблюдался во всех других городах.

Серьезный рост затрат городов был связан с повышением жалования городским работникам из-за выросшей стоимости жизни, а также введением ряда социальных гарантий. Как отмечал эсер В.Е. Трутовский, установление ежегодного оплачиваемого отпуска в Петрограде вызвало необходимость увеличения штатов на 12%, а ограничение рабочего дня 8 часами — еще на 25%⁵. Расценки петроградских рабочих отдела городского строительства в июне 1917 г. были повышены по сравнению с расценками 1912–1914 гг. от 500% (по малярным плотницким, столярным, штукатурным работам) до 700% (по водопроводным работам)⁶.

К апрелю 1917 г. общая сумма прибавок рабочим и служащим Москвы составила уже примерно 15% от городского бюджета. При этом производительность труда городских рабочих, как и трудящихся на частных пред-

¹ Известия Петроградской городской думы. 1917. № 3–4. С. 147–149.

² ГАКО. Ф. 587. Оп. 23. Д. 134. Л. 22; Ф. 1074. Оп. 1. Д. 1. Л. 149–149 об.

³ ЦГАМ. Ф. 549. Оп. 3. Д. 3120. Л. 1 об. — 10.

⁴ ГАТО. Ф. 174. Оп. 2. Д. 3645. Л. 241.

⁵ Вестник городского самоуправления. 1917. 28 июля. № 31. Л. 1.

⁶ Известия Петроградской городской думы. 1917. № 5–6. С. 222–223.

приятных, после революции упала. В начале июня 1917 г. Московская городская управа решила, собрав все требования рабочих, комплексно решить вопрос о прибавках: они составили более 54 млн руб., или 54% первоначального бюджета города на 1917 г.¹ Городская дума признала эти ставки «в общем соответствующими условиям рынка, особенно по отношению к техническому квалифицированному персоналу», но преувеличенными для некоторых категорий низших служащих. Учитывая «создавшееся среди городских рабочих повышенное настроение и возможность конфликтов», дума согласилась с этими прибавками, которые должны были выплачиваться с 1 мая 1917 г.² Как отмечал Н.И. Астров на заседании думы 5 сентября 1917 г., расходы на милицию в 1917 г. должны были превысить траты на полицию в 3 раза³. Меры по повышению окладов городских рабочих и служащих были вызваны не только инфляцией и доброй волей думских гласных, но и требованиями со стороны рабочих. Но при сужении товарного рынка увеличение зарплаток давало лишь краткосрочный эффект, подхлестывая инфляцию, быстрое обесценивание покупательной способности рубля.

Ярким примером превращения доходного предприятия, поступления от которого позволяли сбалансировать смету города, в убыточное является московский трамвай. Революция привела к значительному повышению жалования трамвайных работников, удорожанию запчастей, переполнению вагонов и свободному проезду без оплаты солдат, обострила проблемы с топливом. Московский муниципалитет и милиция не боролись активно с незаконным бесплатным проездом солдат. Если в январе 1917 г. трамвай в Москве дал 182 тыс. руб. дохода, то в феврале принес убыток 109 тыс. руб., в марте — убыток 852 тыс. руб., за 24 дня апреля — недобор около 280 тыс. руб. В целом к концу апреля общий недобор по смете 1917 г. составил уже примерно 1 млн 43 тыс. руб. и в дальнейшем только увеличивался⁴.

Согласно подсчетам финансовой комиссии Петрограда, весной 1917 г. расходы города на муниципальные предприятия в 1917 г. должны были возрасти более чем вдвое — с 35 млн руб. по проекту сметы до 79 млн руб.,

ЦГАМ. Ф. 179. Оп. 21. Д. 3884. Л. 79.

Там же.

Русские ведомости. 1917 6 сентября.

⁴ Там же. 30 апреля.

в то время как доход должен был составить 52 млн руб. Убыточными становились трамвай (доходы — 36 млн, расходы — 48 млн руб.), водопроводы (доход — 5,5 млн, расход — 10 млн руб.), телефоны, газовые заводы, ассенизационный обоз¹. Причем городская дума Петрограда в марте пообещала городским работникам, что все прибавки, которые были им назначены весной-летом, исчислят с 1 марта 1917 г.² Принятые в апреле 1917 г. прибавки низшим трамвайным служащим Петрограда — кондукторам, слесарям, контролерам, вагоновожатым, монтерам — увеличили расход на эту цель по сравнению со сметой 1917 г. с 12,2 млн до 26,5 млн руб.³ Даже после повышения в июне трамвайного тарифа в 1,5 раза — с 10 до 15 коп. — по пересмотренной смете трамвайное предприятие должно было дать дефицит 2,94 млн руб.⁴ Расходы на содержание городских газовых заводов в Петрограде после прибавок рабочим в апреле 1917 г. выросли с 463 тыс. до 1 млн 206 тыс. руб., т. е. в 2,6 раза. Годовое содержание петроградской пожарной команды после прибавок в марте 1917 г. выросло с 979 тыс. до 2 млн 771 тыс. руб. — в 2,8 раза⁵. Только на одно содержание городской милиции за июль Петрограду пришлось выделить 1,5 млн руб., а заработки муниципальных грузчиков, по свидетельству члена Петроградской городской управы Н.А. Галяшкина, достигали 72 руб. в день⁶.

Невыгодным стал даже сбор некоторых налогов. Как курьез, можно привести освещенную в СМИ ситуацию в Петрограде с одним из мелких городских налогов: его сборщик получал 2 тыс. руб. жалованья в год, и летом 1917 г. из-за дороговизны его заработок было решено повысить, в то время как сам собираемый сборщиком налог приносил в городскую казну ежегодно лишь 500 руб. Для экономии средств муниципалитет решил начать переговоры с казенной палатой и другими правительственными учреждениями об объединении штатов сборщиков, чтобы они собирали как правительственные, так и городские сборы, как это было сделано в Москве, с соответствующим разделением расходов⁷.

¹ Известия Петроградской городской думы. 1917. № 3—4. С. 148.

Там же. С. 207

Там же. С. 160—161.

⁴ Там же. № 5—6. С. 226.

Там же. № 3—4. С. 164, 171.

⁶ Вестник городского самоуправления. 1917. 22 июля. Л. 3; 27 июля. Л. 2.

Там же. 16 июля. Л. 1; 9 августа. Л. 3.

По-прежнему существенные суммы муниципалитеты в 1917 г. отдавали уездным и губернским земствам, так как формально входили в их состав. Так, Вятка обеспечила в 1917 г. 21% доходов Вятского уездного земства — 141 058 руб., если бы эти деньги были направлены в городской бюджет, то они пополнили бы доходную часть муниципалитета почти на 7% и сократили бы бюджетный дефицит вдвое¹. Петроградское губернское земство в 1917 г. должно было собрать с Петрограда губернских земских сборов с недвижимости и торговых документов на 2 млн 312 тыс. 443 руб. На каждого домовладельца приходился сбор 2 руб. 58,05 коп. с каждой тысячи рублей оценки (или примерно 0,26%), что выше 1916 г. почти на 48% и принесло в итоге губернскому земству свыше 60% сметы².

Новые тяготы легли на города в связи с законом от 21 мая 1917 г., согласно которому с 1 января 1918 г. они выделялись в самостоятельные земские единицы. Власти преследовали две задачи: удовлетворить требования городов и избежать финансовой катастрофы в земствах. По данным Главного управления по делам местного хозяйства МВД, в 57 уездных земствах земские сборы с недвижимости выделяемых из состава земства городов составляли в среднем 30% всего оклада земских сборов, при колебаниях от 75 (Царицынское земство Саратовской губернии) до 6% (Козловское земство Тамбовской губернии). Расчеты показывали, что для сохранения финансового равновесия в земствах при выделении городов обложение остальных недвижимостей пришлось бы повысить в среднем на 45%, но в ряде земств — значительно больше: например, в Царицынском — на 300%³. В среднем для восполнения потерянных земствами доходов с учетом ежегодного роста земских сборов на 10% понадобилось бы четыре года.

Отдел земского хозяйства Главного управления по делам местного хозяйства предлагал подходить к каждому земству индивидуально и определить срок выхода городов из земств на основе данных о земских раскладках за предшествующие три года. Сумму земских сборов с городов предлагалось сокращать в определенном размере с 1918 г. В комиссии по местным финансам отмечали, что нежелательно установление долгих

¹ Расчеты сделаны на основе данных: Вятское уездное земство. Что оно делало и делает / Сост. Макушин С.Н. — Вятка, 1918. С. 17, 19; ГАКО. Ф. 1345. Оп. 2. Д. 31. Л. 35 об.

Вестник городского самоуправления. 1917 15 июля. Л. 1.

РГИА. Ф. 560. Оп. 26. Д. 1359. Л. 83—84.

сроков для процедуры выхода городов из земств, так как в условиях намечавшихся реформ финансовое положение земств и городов могло бы сильно измениться. Поэтому Главное управление по делам местного хозяйства предлагало не устанавливать в законе никаких сроков, а лишь прописать, что ежегодно платеж города земству сокращается на 10% от среднего оклада земских сборов по смете земства. Отмечалась желательность предоставить губернскому земству право выдавать пособия уездным земствам при выделении городов и предписать, что в процессе выхода городов из состава земств горожане сохраняли бы на равных с селянами право пользоваться земскими учреждениями. Разработанные правила ложились в основание взаимных соглашений между конкретными земствами и городами. Достигнутые соглашения следовало до 1 декабря 1917 г. утвердить в МВД. Если соглашения достичь не удавалось, то порядок прекращения отношений города и земства определялся министром внутренних дел по соглашению с министром финансов¹. В соответствии с законопроектом в течение следующих 4 лет Вятка, например, должна была выплатить земству компенсацию 300 тыс. руб., из них в 1918 г. — 99,5 тыс. руб. В городе называли это «контрибуцией» — несправедливой и тяжелой².

Бюджетный дефицит углублялся в связи с войной. Расквартированные в городах гарнизоны, городские предприятия, работавшие на нужды обороны, поддержка семей мобилизованных требовали значительных средств. Часть из затрат городов на эти нужды компенсировалась центром по установленным в начале войны нормам, но из-за инфляции к 1917 г. они не отвечали действительным городским расходам; фактически, города были вынуждены производить эти траты из своего кармана. Выплаты из госбюджета задерживались не только по вине финансовых органов, но и из-за несвоевременного представления военными отчетности о затраченных на расквартирование солдат суммах³. Так, самоуправление Тулы получало деньги для солдаток «с аккуратным опозданием: они нужны с 1 по 10 число каждого месяца, а поступают от казны не ранее 10–15 числа, а в июне были получены даже 24-го»⁴.

¹ РГИА. Ф. 560. Оп. 26. Д. 1359. Л. 84–88.

² Вятская мысль. 1917. 1 августа.

³ Кама. 1917. 28 июня; ГАКО. Ф. 1345. Оп. 2. Д. 31. Л. 35 об.

⁴ Тульская молва. 1917. 7 сентября.

Расходы в 1917 г. возрастали и в связи с тем, что гласные, недооценив глубину кризиса и стремясь получить поддержку населения, прибегали к капитальным тратам, не приносившим доходов в краткосрочной перспективе, затраты на некоторые цели, по мнению муниципалитетов, нельзя было сократить. Так, в Котельниче весной 1917 г. разрабатывались планы усовершенствования городского освещения, на частичное выполнение которых планировалось потратить сумму, составлявшую более 70% доходов города на 1917 г.¹ Неотложным вопросом, по мнению городской управы Вятки, был вопрос о постройке городской больницы «хотя бы в наемном и не вполне приспособленном помещении». Требовались средства на ремонт кирпичного завода: «Кирпичный завод валится, подпорки рухнут весной, а это доходное предприятие». Отмечалось, что «расширение электрической сети не менее необходимо; постановка новых двигателей уже давно предreshена; в настоящее время мы вынуждены отказывать новым абонентам». «Устройство боен, — как заявляла управа, — также в интересах города нельзя откладывать: это предприятие довольно выгодное, если боины будут работать зимой и летом...» Однако источник средств для всех этих нововведений оставался один — займы: требовалось занять до 5 млн руб.²

В Москве в марте 1917 г. было решено соорудить для городской думы новое здание, на что должна была уйти сумма, составлявшая половину годового бюджета города. Чтобы улучшить положение с топливом, в мае 1917 г. Московское городское управление приобрело рудник в Донецком угольном бассейне и арендовало большое торфяное болото в 120 верстах от Москвы, на организацию добычи угля и торфа было решено затратить сумму, равную более чем 13% доходов муниципалитета в 1917 г.³ В Петрограде дума в марте 1917 г. решила приобрести в дополнение к 24 городским автомобилям еще 6 машин за 100 тыс. руб.⁴

Несмотря на значительный рост расходов, большинство из них не успевало за инфляцией, а значит, фактически ассигнования на различные цели со стороны муниципалитетов уменьшались. Чтобы свести к минимуму бюджетный дефицит, муниципалитеты должны были либо сокра-

ГАКО. Ф. 1074. Оп. 1. Д. 1. Л. 39—39 об. Расходы должны были составить от 70 до 80 тыс. руб.

Там же. Ф. 1345. Оп. 2. Д. 31. Л. 120 об. —121.

Русские ведомости. 1917. 12 марта; 25 мая. Планировалось потратить 13,5 млн руб.

⁴ Известия Петроградской городской думы. 1917. № 3—4. С. 161.

шать расходы, либо повышать доходы бюджетов. Сокращение расходов выразилось в свертывании мер по капитальному ремонту городской недвижимости, предприятий, попытках сокращений городских работников, отказе от капитальных вложений, от существенного повышения расходов в сфере благоустройства, общественного призрения, медицинской, санитарной областях, что в условиях инфляции фактически означало сворачивание активной деятельности в столь важных для городов сферах, но существенной экономии не приносило. Доля расходов на благоустройство, образование, общественное призрение, медицину и санитарии в бюджетах городов постепенно сокращалась: так, если в 1916 г. эти расходы составили в Котельниче 30,6% расходов города, то в 1917 г. — только 22,6%; в Серпухове — соответственно 28 и 25,1% всех расходов; в Туле — в 1916 г. — 37%, в 1917 г. — 23,7%; в Москве — в 1915 г. — 39,8%, в 1916 г. — 36,6%, в 1917 г. — 34,6%¹.

Повышение городских доходов было ограничено жесткими рамками Городового положения 1892 г. Одним из способов была переоценка недвижимости, земельной собственности. Например, в Котельниче переоценка на основе перехода от оценки по доходности к оценке по стоимости была проведена зимой 1916—1917 гг., в результате сумма оценочного сбора возросла в 2,5 раза и составила 6,8% всех доходов города. С целью повысить доходы города Котельничская дума приняла решение сделать описание и оценку частных земельных участков в городе и сенокосов и привлечь их владельцев к уплате оценочного сбора с 1918 г.² Петроград занялся повышением сборов с арендных статей, с которых получал лишь 150 тыс. руб. Так, если раньше за пропуск на конную площадь для торговли лошадьми, стоящими, как правило, 700—1000 руб., торговцы платили всего 5 коп., то в августе 1917 г. плата была повышена в 10 раз³.

Иногда города пытались взывать к сознательности горожан. Так, в Барнауле городской голова еще зимой-весной 1917 г. обратился с воззванием к плательщикам подоходного налога помочь городу самообложе-

¹ На основе данных смет г. Котельнича 1916 и 1917 гг.: ГАКО. Ф. 587. Оп. 23. Д. 134. Л. 22; Ф. 1074. Оп. 1. Д. 1. Л. 149—149 об.; смет 1916 и 1917 гг. г. Серпухова: ЦГАМ. Ф. 549. Оп. 3. Д. 3040. Л. 65; Ф. 549. Оп. 3. Д. 3123. Л. 97; смет 1916 и 1917 гг. г. Тулы: ГАТО. Ф. 174. Оп. 2. Д. 3645. Л. 241; смет 1916 и 1917 гг. г. Москвы: Известия Московской городской думы. 1916. № 2; 1917. № 1.

ГАКО. Ф. 1074. Оп. 1. Д. 1. Л. 142 об.

Вестник городского самоуправления. 1917. 20 августа. Л. 2.

нием¹. В ряде случаев муниципалитеты пытались ввести обязательные сборы, не установленные законом. Так, Революционный одесский городской общественный комитет летом 1917 г. обложил сбором «торговый класс», «промышленников и заводчиков», а также банки города для покрытия дефицита городского бюджета и «приведения в порядок городского хозяйства», к такой же мере прибег Бакинский комитет общественных организаций, причем под угрозой ареста. Как подсчитала Одесская городская управа, для стабилизации финансового положения города следовало собрать 10 млн руб. Формально сбор был признан добровольным и носящим характер «самопомощи». Муниципалитет призывал крупных налогоплательщиков делать взносы в размере двойного оклада государственного подоходного налога. Против добровольно-принудительного сбора выступил комитет Съезда представителей акционерных банков, пожаловавшийся во Временное правительство. Центральные власти напомнили о добровольности сборов и разослали губернским комиссарам разъяснение о «недопустимости» принудительного обложения².

Основным способом получить дополнительные доходы являлось повышение тарифов и сборов, займы. Ценовая дума Серпухова отказалась повышать арендную плату на 1917 г. за пользование городской собственностью, прибегнув к повышению тарифов за пользование городскими предприятиями, сооружениями: в марте 1917 г. было решено повысить плату за воду из водопровода и водоразборов на 100%, почти в 2 раза была увеличена такса за пользование городской скотобойней³. Однако повышение тарифов не успевало за инфляцией, городские предприятия в 1917 г. остались, как и в 1916 г., убыточными: водопровод принес потери, для покрытия которых потребовалось 3,3% доходной сметы Серпухова на 1917 г., скотобойня — убыток в сумме 1% доходов города⁴.

Котельнич путем повышения различных сборов и тарифов также не смог существенно увеличить доходы. Согласно принятой в июле 1917 г. сметы, сумма получаемых городом доходов возросла в 1917 г. по сравнению с 1916 г. незначительно — примерно на 6%, в то время как расходы — на 64%. Так, в 1917 г. сбор с городских имуществ и оброчных статей вырос

¹ Известия Петроградской городской думы. 1917. № 3—4. С. 96.

РГИА. Ф. 1288. Оп. 7. 1917 год. Д. 47. Л. 1—3 об.

ЦГАМ. Ф. 549. Оп. 3. Д. 3136. Л. 2—3.

⁴ Там же. Д. 3119. Л. 102, 149.

в сравнении с 1916 г. только на 16%, доходы городских предприятий — на 15,6%¹. Дефицит бюджета, составлявший 32% расходов, было решено преодолеть путем займа у частных лиц сроком на 20 лет².

В Вятке повышение тарифов обеспечило возмещение только 40% бюджетного дефицита. Остальные 60% было решено покрыть путем займа³. В Туле оценка недвижимости, которой пользовалась управа при определении оценочного сбора на 1917 г., была произведена еще в 1875 г., а потому была далека от реальной стоимости домов, давая городскому бюджету лишь 4,7% от доходов, планируемых на 1917 г. После прихода к власти демократической думы был введен дополнительный оценочный сбор, равный основному, одновременно оценочная комиссия должна была провести переоценку домов по их реальной стоимости, взятой не по состоянию на 1917 г., когда вследствие спекуляций стоимость домов возросла в несколько раз, а по земским материалам 1913 г. в результате сумма оценочного сбора с домовладельцев Тулы, по предварительным расчетам, должна была вырасти до 1,5 млн руб., или почти в 7 раз⁴.

Муниципалитет Царицына в августе 1917 г. взывал к Временному правительству о помощи. Из-за задержки с возвратом государством пособий семьям призванных и отсутствия правительственной гарантии городских займов муниципалитету было «нечем оплачивать срочные купоны облигационных займов... платить служащим жалованье», а также обеспечивать топливом городские предприятия. МВД, однако, не смогло быстро решить проблему. Там переадресовали просьбу о выдаче казенного пайка в военное ведомство, а по вопросу о займе попросили городского голову Царицына отправить запрос «по новой форме»⁵. К октябрю город был в состоянии финансового краха: не платил жалованье служащим, приостановил другие платежи. Пришлось заложить даже медикаменты для аптеки, учебники и письменные принадлежности для городских школ. Была прекращена выдача пайка семьям мобилизованных⁶.

¹ ГАКО. Ф. 1074. Оп. 1. Д. 1. Л. 170 об., 267 об. — 268 об., 318–318 об.

Там же. Л. 143–143 об.

Там же. Ф. 1345. Оп. 2. Д. 31. Л. 3 об.

ГАТО. Ф. 174. Оп. 1. Д. 40863. Л. 6–6 об.; Ф. 174. Оп. 1. Д. 40864. Л. 4.

РГИА. Ф. 1288. Оп. 5. 1917 год. Д. 78. Л. 19–21.

⁶ Самоуправление. 1917. 3 октября. № 10. С. 60.

В Москве, повысившей с начала 1917 г. тарифы предприятий, первое время после начала революции стремились избежать новых повышений, расходуя средства от займов. Несмотря на тяжелое финансовое положение города, как отмечала газета «Коммерсант» в феврале 1917 г., «все займы г. Москвы котируются на иностранных рынках очень высоко, следовательно, доверие к нам со стороны иностранной публики полное»¹. Отмечалось, что «после государственных займов едва ли можно найти более верное и выгодное помещение своих сбережений, чем московский городской заем»². На совещании городской управы и финансовой комиссии в феврале 1917 г. было решено выпустить облигационный заем в Америке на сумму примерно 16 млн руб. под 6% сроком на три года, половина выручки от которого должна была пойти на нужды трамвая, вторая половина — для водопровода³. В феврале 1917 г. товарищ московского городского головы В.Д. Брянский составил проект внутреннего облигационного займа на 21 млн руб. Его реализация была задержана неопределенностью судьбы самого московского городского самоуправления. В марте переговоры о типе займа и условиях его выпуска были закончены, сформировался синдикат нескольких российских банков, которые взяли на себя реализацию части займа на 15—18 млн руб. по курсу 95 из 100, остальные 3—6 млн руб. город должен был реализовать сам⁴. Однако получение облигационных заемных средств занимало несколько месяцев, поэтому, чтобы быстро достать оборотные средства, в марте 1917 г. московский муниципалитет выпустил векселя на 9 месяцев из 5⁷/₈%, реализовав их в 4 банках на сумму 15 млн 800 тыс. руб.⁵ Покупка рудника в мае 1917 г. также должна была быть оплачена за счет выпуска специального облигационного займа⁶. За приобретение партии угля в августе 1917 г. московское самоуправление расплатилось векселями на 1 млн руб. из 7% годовых. К сентябрю 1917 г. по сравнению с 1 января 1917 г. задолженность Москвы по облигационным займам увеличилась на 15%: со 144 млн до 166 млн руб.⁷

Коммерсант. 1917 27 февраля.

Там же. 24 февраля.

Русские ведомости. 1917 24 февраля.

Коммерсант. 1917. 27 февраля, 19 марта, 8, 26 апреля.

Русские ведомости. 1917 15 марта.

ЦГАМ. Ф. 179. Оп. 21. Д. 3884. Л. 79.

Там же. Д. 4339. Л. 27, 204.

Вопрос о необходимости вслед за повышением ставок городских рабочих и служащих увеличить тарифы муниципальных предприятий вылился в острую дискуссию. Московская городская дума, где в то время еще господствовали кадеты, заявила, что городские предприятия не должны работать себе в убыток, поэтому новые расходы должны были быть покрыты за счет повышения тарифов¹. В ответ на требования городских рабочих покрыть новые прибавки за счет чрезвычайного займа, но ни в коем случае не путем повышения трамвайного тарифа или платы за воду², управа напоминала, что повышение платы до уровня возврата расходов — это не косвенный налог, а реализация принципа себестоимости. Тем не менее сомнительную честь повышения большей части тарифов кадетская дума оставила новому составу муниципальных органов. После прихода нового, эсеровского, состава городской думы с сентября 1917 г. плата за воду, канализацию, газ повышалась более чем в 2 раза, также была резко повышена трамвайная плата³, но этого не хватило, и 10 октября 1917 г. Московская городская дума постановила заключить новый заем на 30 млн руб. на покрытие расходов по второй дополнительной смете⁴.

В Петрограде дефицит к маю 1917 г. ожидался в 93 млн руб., чтобы покрыть кассовый разрыв, было решено заключить краткосрочный заем на 30 млн руб.⁵ Постепенно накапливались недоимки: в начале июля Г.И. Шрейдер сообщил думе, что их размер достиг 14 млн 180 тыс. руб., в середине июля отмечалось, что размер недоимок вырос еще на 4 млн руб. — небывалый ранее показатель⁶.

Муниципалитеты и государство мало заботились о платежной дисциплине населения. Как отмечалось в петроградской муниципальной газете, большинство обывателей Петрограда были готовы платить налоги вовремя, но сталкивались с трудностями: город плохо объяснял изменения в налоговой сфере и масштабы повышений, обывателю нужно было найти государственную сберегательную кассу и при заполнении заявления указать номер податного участка, который мало кто знал. Негативную роль

¹ ЦГАМ. Ф. 179. Оп. 21. Д. 3884. Л. 79.

² Русские ведомости. 1917. 1 июня.

³ ЦГАМ. Ф. 179. Оп. 2. Д. 3086. Л. 11–13 об.; Ф. 179. Оп. 21. Д. 3884. Л. 149 об.

⁴ Там же. Ф. 179. Оп. 28. Д. 113. Л. 169–170.

Известия Петроградской городской думы. 1917. № 5–6. С. 204, 213–214.

⁶ Вестник городского самоуправления. 1917. 5 июля. Л. 2; 16 июля. Л. 3.

играл и пример окружающих, не плативших налогов и не подвергавшихся серьезному наказанию. «Более богатые и состоятельные, чем он (обыватель), и не думали платить ни подоходного, ни квартирного налога. А между тем никаких мер против них не принимается. Почему? Ведь государству и городскому управлению так нужны деньги! Установлена пеня за несвоевременный платеж налогов, но очень ничтожная... Почему так незаметен контроль над своевременным платежом налогов? Почему ему, обывателю, настойчиво не напоминают об этом?» — вопрошал журналист¹.

В июле положение с финансами Петрограда, по признанию Шрейдера, стало отчаянным, положение мог спасти только новый заем в 10 млн руб. с правительственной гарантией, однако на совещании управляющих Министерством финансов и Госбанком городу было отказано в гарантии. Шрейдеру пришлось ставить перед министрами Церетели и Пешехоновым вопрос: «...мы завтра закрываем лавочку, желательно ли вам, чтобы рабочие городских предприятий вышли на улицу». В конце концов, гарантию на 10 млн руб. удалось получить, но с рядом условий: правительство требовало безубыточного ведения городских предприятий, немедленной разработки финансового плана ведения городского хозяйства и проведения городских выборов в один день — 20 августа. Товарищ городского головы А.А. Никитский констатировал, что этих денег должно хватить приблизительно на два месяца, если предположить, что городские доходы не будут поступать, если же они поступать будут, то денег «хватит... максимум до ноября»². Однако 15 июля городские рабочие и служащие так и не получили жалованье. Как следовало из объяснений городского головы, консорциум банков должен был решить вопрос о реализации займа 14 июля, но перенес решение вопроса на 18 июля, обставив новыми условиями. Через несколько дней муниципалитет все-таки получил заем³. В сентябре, когда наступил очередной срок уплаты жалованья, у управы снова не оказалось денег, в этой ситуации она решилась прибегнуть «к крайнему средству — заложить свои процентные бумаги»⁴.

Кризисная ситуация стимулировала социалистический петроградский муниципалитет на решительные меры. Дума 17 июля единогласно

Там же. 14 сентября. Л. 2.

Там же. 1917. 14 июля. № 19. Л. 3.

³ Там же. 21 июля. Л. 1.

⁴ Там же. 16 сентября. № 70. Л. 3.

поручила управе представить в кратчайшие сроки доклад обо всех способах увеличения городских доходов, причем «вследствие крайне угрожающего положения иметь в виду не только прямые налоги, но также и косвенные». Управе следовало совместно с финансовой комиссией выяснить вопрос повышения трамвайной платы, платы за телефон, воду, уничтожения льготных тарифов, «поставить вопрос о повышении всех городских налогов и сборов». Дума призвала «немедленно приступить к пересмотру штатов и общей сводке всех окладов». В резолюции отмечалось, что «никакие новые ходатайства служащих и рабочих об... увеличении окладов удовлетворяемы быть не могут», кроме тех категорий, кому оклады еще не увеличивались. Готовилось обращение городского головы к рабочим и служащим¹. В конце июля правительство напомнило Г.И. Шрейдеру, что заем городу власти гарантировали при условии составления плана финансового оздоровления города, но он так и не был составлен².

Осенью-зимой 1917 г. городские самоуправления, руководствуясь новым Положением о финансах, повысили ставки по ряду прежних налогов и ввели предусмотренные законом новые сборы. В Серпухове после проведенной осенью переоценки на основе новых правил должен был быть собран в 6 раз больший, чем в 1916 г., оценочный сбор³, в Котельниче оценочный сбор был повышен вдвое, но должен был взиматься только с 1918 г., повсеместно вводились квартирный и добавочный к подоходному налогу сборы, сборы с лошадей, экипажей, «увеселений и зрелищ». Получение первых поступлений новых налогов требовало времени, они не могли дать быстрого положительного эффекта, а муниципалитеты нуждались в средствах немедленно. Города стали распродавать свою недвижимость⁴.

Общественность критиковала непродуманность финансовых мер демократических составов муниципалитетов, которые упускали возможность повысить доходы законным путем. Так, Московская городская дума, повысив трактирный сбор примерно в 2 раза (со всей Москвы планировалось собрать 1,5 млн руб.), не учла тот факт, что доходы трактирщиков увеличились намного больше: цены в трактирных заведениях выросли за

¹ Вестник городского самоуправления. 1917. 22 июля. Л. 2.

Там же. 27 июля. Л. 3.

ЦГАМ. Ф. 549. Оп. 3. Д. 3040. Л. 66.

⁴ ГАКО. Ф. 1074. Оп. 1. Д. 1. Л. 344, 362.

год в 5—6 раз, и уплата 1,5 млн руб. сбора не составила бы труда даже для нескольких средних ресторанов¹. Еще одним законным способом пополнить муниципальные бюджеты могли бы стать лотереи, как это делалось в немецких городах. Московское самоуправление, как рассчитывал корреспондент газеты «Коммерсант», могло бы, выпустив 500 тыс. лотерейных билетов по 5 руб. и собрав 2,5 млн руб., направить 500 тыс. руб. на выигрыши, а остальные 2 млн руб. за вычетом организационных расходов — в доход города².

Повышение налогов вызывало недовольство горожан. В особенно тяжелом положении оказывались владельцы небольших домов, находившихся на казенной или частной земле (за что нужно было платить ренту), не сдававшие жилые площади в аренду. Домовладельцы жаловались на отсутствие средств к существованию после уплаты оценочного сбора, на то, что сумма городского сбора значительно превышает доходность владений³. Это было связано с тем, что помимо повышения оценочного сбора в течение 1917 г. выросли в несколько раз расходы по эксплуатации домов и на топливо.

Несмотря на повышение тарифов, носившие массовый характер займы, введение новых прямых налогов, к концу 1917 г. финансовое положение муниципалитетов ухудшилось. Города накопили долги, сопоставимые со стоимостью их имущества. Так, на 1 января 1918 г. подмосковный Серпухов был должен сумму, в 2 раза большую, чем размер его бюджета на 1917 г., и, если бы кредиторы потребовали немедленного возврата всех занятых сумм, городу пришлось бы продать 91% всего имевшегося имущества. В Котельниче к концу 1917 г. возврат всех муниципальных долгов, равнявшихся 89% доходной сметы города на 1917 г., потребовал бы продажи $\frac{1}{3}$ всего имущества. К 1 ноября 1917 г. г. Вятка имела долги на сумму в 79% всего городского имущества⁴, более чем в 1,5 раза превышавшую доходы города в 1917 г., в конце 1917 г. планировалось занять дополнительно сумму, составлявшую 10% стоимости имущества муниципалитета. Отмечалась низкая собираемость налогов. Согласно проекту сметы

¹ Коммерсант. 1917 18 октября.

Там же. 6 октября.

ЦГАМ. Ф. 549. Оп. 3. Д. 3080. Л. 11, 19—19 об.

Вятская мысль. 1917 17 ноября. В активе — 4 116 334 руб., кредиторская задолженность — 3 239 239 руб.

г. Вятки на 1918 г., по сравнению с 1917 г. расходы должны были вырасти более чем в 2 раза, а доходы — только на 70%, дефицит должен был составить 30% расходной сметы (сравнительно с 13% дефицитом по смете 1917 г.)¹.

По произведенным в начале сентября 1917 г. подсчетам управы, в Туле дефицит бюджета к концу года должен был составить 24,5% от объема планируемых расходов. Покрыть 45% дефицита было решено за счет повышения тарифов на воду и электричество². К сентябрю 1917 г. Тула имела задолженность свыше 7 млн 246 тыс. руб., т. е. около 75% стоимости имущества³. Долги Москвы к октябрю 1917 г. в 2,5 раза превышали планируемые на 1917 г. доходы⁴. Недвижимого имущества к марту 1917 г. московский муниципалитет имел на 1 млрд 125 млн руб., из них 80 млн руб. стоили муниципальные дома и различные постройки, остальное приходилось на городские земли⁵. Стоимость городского имущества Москвы в 4 раза превышала сумму всех городских займов к октябрю 1917 г. При оценке финансового положения городов необходимо учесть, что вследствие роста цен к октябрю 1917 г. стоимость городской недвижимости увеличилась в несколько раз, что в то время еще не успело найти отражение в документах управ, поэтому долговое бремя городов нельзя было назвать непосильным, однако темпы его роста были впечатляющими.

До реформы муниципальных финансов в Петрограде, как отмечал председатель финансовой комиссии А.А. Журавлев, смета на 1917 г. была сведена на уровне 80 млн руб., расходов на 1918 г. планировалось около 200 млн руб., следовательно, доходную базу нужно было увеличить на 120 млн руб. Прибавки на городских предприятиях могли дать примерно 25 млн руб., компенсации от правительства на милицию — еще 7 млн руб., повышением всевозможных налогов можно было достичь доходов в 176 млн руб., уменьшив дефицит до 24 млн руб. «Предстоит неминуемый крах городского хозяйства, школы и больницы принуждены будут прекратить свое существование, городские предприятия остановятся», — пессимистично оценивал ситуацию А.А. Журавлев.

¹ ГАКО. Ф. 630. Оп. 8. Д. 847. Л. 86.

² ГАТО. Ф. 174. Оп. 2. Д. 3645. Л. 345–346.

Там же. Оп. 1. Д. 40964. Л. 8; Оп. 2. Д. 3645. Л. 345.

⁴ ЦГАМ. Ф. 179. Оп. 21. Д. 4339. Л. 202–204. Долги г. Москвы составили 277 млн 720 тыс. руб.

⁵ Коммерсант. 1917. 27 февраля; Русские ведомости. 1917. 10 октября.

Товарищ петроградского городского головы А.А. Никитский заявлял, что не понимает сопротивления повышению налогов со стороны Министерства финансов: по его словам, приведя городское хозяйство к полному краху, государству придется взять дело в свои руки. И.М. Кулишер возражал, что надбавки к подоходному налогу погубят сам этот налог, так как его ставки и так «ушли много дальше, чем во всей Европе»¹. Д.Д. Протопопов в августе сообщал петроградскому «Вестнику городского самоуправления», что «Петроград далеко не представляет собой *unicum*’а в смысле безденежья. Со всех концов России города присылают однородные жалобы: население не платит налогов, требуется финансовая поддержка»².

В 1917 г. города оказались перед лицом острой нехватки текущих средств и необходимости искать источники покрытия огромного дефицита или в противном случае сворачивать свою хозяйственную деятельность, срочно продавать часть имущества. Общими причинами углубления финансового кризиса в городах стали затяжка с принятием и несовершенство законов, расширявших финансовые возможности муниципалитетов, рост цен, повышение стоимости закупаемых материалов и рабочей силы, продолжавшаяся война, нерешительность действий и слабость центральных и местных властей, нестабильная политическая обстановка. Высказанный П.В. Волобуевым в отношении государственных финансов тезис, что «Временное правительство... видело свою главную задачу в сохранении прежней финансовой системы, считая недопустимым “колебание основ государственного хозяйства во время войны”»³, в значительной мере справедлив применительно к ситуации в муниципальной сфере. Однако принципы прежней государственной политики в сфере муниципальных финансов, недостатки которой ярко проявились к началу 1917 г., по отношению к ситуации войны и революции были тем более неприменимы. Попытки усовершенствовать сложившуюся до революции модель финансирования муниципалитетов, предпринятые в период между мартом и октябрём 1917 г., — демократизация, ослабление ограничений и контроля государства за городскими финансами, предоставление ряда дополнительных на-

¹ Вестник городского самоуправления. 1917. 11 августа. Л. 2.

Там же. 25 августа. Л. 1.

Волобуев П.В. Экономическая политика Временного правительства. — М.: изд-во АН СССР. 1962. С. 300–301.

логов — не соответствовали масштабам возникших проблем, о чем свидетельствует углубление финансового кризиса в городах.

В 1917 г. ярко проявились негативные факторы политики муниципализации, которую города активно проводили в начале XX в. Муниципальные предприятия, не приносившие значительных убытков раньше, в условиях революции стали вытягивать из городских бюджетов значительные средства. Повышение жалования рабочим и служащим, увеличение сферы деятельности муниципалитетов, помощь фронту, снабжение городов продовольствием и топливом также вызывали дополнительные существенные траты из местных бюджетов. Революция и выбрасываемые в массы лозунги пробудили в народе веру в то, что пришло время для реализации всех чаяний и планов, но попытки муниципалитетов соответствовать ожиданиям, осуществить даже незначительную часть этих надежд привели к новым тратам и без того скудных средств.

Несвоевременные расчеты государства и налогоплательщиков с муниципалитетами, несоответствие между доходами и расходами вкупе с потребностью в оборотных средствах для ведения продовольственной и дровяной операций вели к крайней нехватке текущих средств на счетах самоуправлений, что вынуждало муниципалитеты делать новые займы и влезать в долговую кабалу для того, чтобы иметь возможность осуществлять текущие расходы. Взаимные долги и обязательства между муниципалитетами и налогоплательщиками требовали со стороны самоуправлений решительных мер по взысканию задолженности при поддержке имевшихся у государства мер принуждения. Взаиморасчеты с государством также могли бы в значительной мере снять финансовую напряженность.

Для сведения бюджетов и быстрого увеличения поступлений муниципалитеты вынужденно прибегали к непопулярным мерам: увеличению косвенного обложения путем повышения тарифов, сокращению необязательных расходов, иногда к переоценке недвижимости; основным способом сведения бюджета стали займы. Значение частно-правовых способов покрытия дыр в бюджетах, не соответствовавшее общественно-правовой природе муниципалитетов, еще более возросло. Меры по повышению доходов не успевали утнаться за инфляцией и вынужденным ростом расходов. Каждый город на основе общих тенденций по-своему стремился преодолеть финансовый кризис, однако результаты этих попыток были однотипны. Финансовый кризис углублялся и грозил развалом городского хозяйства и прекращением работы муниципальных предприятий.

К концу 1917 г. определенные ресурсы и надежды на возможность выхода из кризиса при помощи государства при умелой муниципально-финансовой политике у городских деятелей имелись, но добиться успехов в отдельных городах на фоне ведущейся государством войны, безвластия, высокой инфляции и огромного дефицита государственного бюджета было невозможно. Вероятно, ключом к решению муниципальных проблем того времени могли бы стать не столько активные действия центральной власти в сфере муниципальных финансов, сколько общие, системные меры: прекращение войны, приобретение властью надежной опоры в силовых органах, решительность и твердость в действиях.

Несмотря на муниципальный финансовый кризис, нехватку продовольствия и топлива к моменту большевистского выступления городские думы продолжали функционировать. Муниципальный кризис был частью общенационального и мог быть разрешен только комплексно.

Общие принципы и направления хозяйственной деятельности органов самоуправления, оформленные умеренными социалистами накануне выборов в популистских целях в виде муниципальных программ и сыгравшие в краткосрочной перспективе негативную роль разжигания у населения повышенных ожиданий, в долгосрочной перспективе имели положительное значение, являясь для городских деятелей той путеводной звездой, которая не давала за грузом мелкой повседневной деятельности забыть о магистральном направлении, в котором нужно идти, о тех общих задачах, к выполнению которых необходимо было стремиться. Несмотря на то что четких практических механизмов выхода из муниципального кризиса политическими партиями, победившими на муниципальных выборах в 1917 г., не было предложено, начало деятельности новых составов городских самоуправлений свидетельствовало, что общий выход должен был быть найден на путях социал-реформизма.

Заключение

В начале XX в., накануне и в условиях революционного процесса 1917 г., происходили поиски оптимальной жизнеспособной модели управления городами. К началу революции традиции городского самоуправления имели многовековую историю. За десятилетия удалось создать работоспособную модель управления делами на местах с помощью самого населения, самостоятельную, успешно сосуществующую и взаимодействующую с государственной властью. Местное самоуправление способствовало осознанию горожанами общественного интереса, отличного от классового, сословного, общинного или личного. Городское самоуправление стало школой воспитания гражданства, давало огромный опыт практической хозяйственной деятельности; муниципалитеты явились одним из институтов модернизации российского общества.

Особенностью была гипертрофированная политическая роль института самоуправления, значение альтернативы самодержавию, которое отводилось муниципалитетам обществом предреволюционной России. В годы мировой войны, когда муниципалитеты стали играть важную роль в преодолении вызванных войной затруднений в тылу, эта вера еще больше укрепилась. Представляется, что отводимое общественностью место не соответствовало значению, весу и степени влияния органов местного самоуправления среди народных масс. Занимались муниципальной деятельностью лишь несколько процентов населения городов и «третий элемент». Муниципалитеты, как и земства, оставались прежде всего инструментом влияния зажиточных групп и интеллигенции — «агентов модернизации в городах» — и могли стать органом всенародной децентрализованной государственной власти на местах в крайне отдаленной перспективе при развитии гражданского общества. Большая часть горожан еще не была вовлечена в дела местного управления и не имела соответствующих традиций и устоев, а те, для кого самоуправление городов имело важное значение, мыслили идеалистически и слабо осознавали, что внедрить этот институт в толщи народных масс «наскоком» нельзя.

Институт городского самоуправления в России накануне революции переживал кризис, так как все меньше соответствовал потребностям и ожиданиям образованного городского общества, свой отпечаток наложили обстоятельства мировой войны, ситуация общенационально-

го кризиса, являвшегося отражением противоречивости ускоренных неорганических модернизационных процессов в России. Муниципальный кризис был проявлением противоречий между коронной властью и интеллектуальной и финансовой элитой. Преодоление кризиса было возможно на основе трансформации городского самоуправления в соответствии с ожиданиями общества при сохранении работоспособности муниципальных органов в сфере их основной компетенции — хозяйственной — и при условии приспособления всего хозяйственного, в том числе муниципального, механизма к ситуации необходимости мобилизовать все ресурсы для победы в мировой войне. Монархический режим не смог предпринять действенных мер в этом направлении, задача преобразования основ муниципального управления досталась Временному правительству.

Потребность в трансформации городского самоуправления после начала революционного процесса объяснялась двумя основными целями: политической — приспособить самоуправление к идеологии, которой придерживались власть и большинство политически активных представителей общества, политике, проводимой этой властью; экономической — обеспечить как можно более успешную хозяйственную деятельность самоуправлений, по возможности качественное выполнение на местах экономических и социальных мер, предпринимаемых властью.

Мирной смена власти на местах оказалась во многом благодаря органам городского самоуправления и муниципальным деятелям. Городские думы стали в февральско-мартовские дни центром сплочения общественно-активных сил, но не смогли закрепить за собой ведущую роль как новых органов власти на местах. Контроль над ситуацией в регионах оказался в руках сформированных на более широкой основе исполнительных комитетов. Во многих городах революция поставила под вопрос само существование института городского самоуправления в думской форме.

Временное правительство не стало опираться на революционные органы на местах, а сделало ставку именно на радикально трансформированный в сторону демократизации институт местного самоуправления. С одной стороны, правительству удалось на время обуздать «самостоятельное революционное творчество масс» в этой сфере и сохранить преемственность демократизированных муниципальных органов с дореволюционными. Но, с другой стороны, новая власть при проведении преобразований пошла на компромисс с теми политическими силами левого направления,

за которыми шли «массы». Особенностью преобразований в сфере городского самоуправления в условиях «февральского» режима была их тщательная юридическая подготовка, наличие разработанных в предреволюционные годы знаний, в какую сторону и в соответствии с какими принципами необходимо проводить муниципальные реформы, четкий правовой базис, введение в законные «юридические» рамки основ организации и деятельности муниципалитетов.

Преимственной с дореволюционной была думская модель организации городского самоуправления, распространявшая свое действие только на города, основанная на разделении законодательной и исполнительной властей, наличии законодательно определенного круга полномочий, в рамках которых муниципалитет обладал самостоятельностью в принятии решений, безотзывности избранных гласных. Сохранялась традиционная структура органов муниципального управления, городское хозяйство находилось в руках тех же муниципальных служащих и рабочих, что и до революции, никаких массовых увольнений не производилось.

По представлениям и либералов, и умеренных социалистов, городские самоуправления от своей скромной традиционной роли ограниченных хозяйственных управленцев в условиях авторитарного абсолютистского режима в результате революции должны были перейти к тому, чтобы стать основой формирования гражданского общества на местах. Основными направлениями революционных преобразований с целью изменения подходов к управлению городами стали демократизация, децентрализация: радикальное расширение полномочий и финансовых возможностей самоуправлений, их большая самостоятельность и более активное участие в политической жизни страны как общественной опоры новой власти.

Новацией стало радикальное расширение состава избирателей: вводилось всеобщее равное прямое избирательное право при тайном голосовании с использованием пропорциональной избирательной системы. Новые думы, ставшие полноправными представителями всех слоев городского населения, получали в свою компетенцию заведование милицией, разрешение продовольственного вопроса в городах. Если раньше местная административная власть контролировала целесообразность действий самоуправлений, то теперь комиссары осуществляли надзор лишь за законностью в управлении городом, опротестовать решения дум можно было в суде. Соответственно повышению расходов должны были увеличиться до-

ходные статьи городских бюджетов. Политизация самоуправлений, наметившаяся еще до революции, в 1917 г. достигла своего пика, что было обусловлено расширением полномочий, выборами гласных по партийным спискам, повышением значимости самоуправлений для центральной власти в революционных условиях. Новые самоуправления должны были радикально порвать со старыми порядками и в дальнейшем обеспечить стабильность и сохранение демократического выбора страны, сделанного в феврале 1917 г., который устраивал ведущие политические течения страны, кроме большевиков.

Однако не все в сфере управления городами складывалось так, как хотелось сторонникам той системы, которую олицетворяло в центре Временное правительство. Полностью расстаться с негативно оцениваемыми традициями не удалось, революционные инновации, будучи воплощенными в жизнь, не всегда играли положительную роль. Относительная демократизация все же произошла, но далеко не везде выборы проходили гладко, без нарушений. Многие горожане наделяли первые демократические выборы в городах тем значением, которого они не имели, и ожидали от своих избранников того, что не могло быть воплощено на муниципальном уровне. Компетентность новых гласных, их подготовленность к управлению и даже их интерес к городским делам зачастую были не на высоте. Политизация и выборы по партийным спискам способствовали усилению конфликтов внутри дум на политической почве. Рост бюджетных расходов загонял самоуправления в долговую яму. Обещания, щедро раздававшиеся накануне выборов и породившие повышенные ожидания горожан, новые гласные не смогли быстро выполнить. Усилилось противоречие между идеей о том, что демократическое местное самоуправление должно прекратить разъединенность между обществом и властью, и реалиями, когда связи и взаимодействие между центром и местами резко ослабли, а в городах произошла поляризация общества, побеждала идея о превосходстве классовых интересов отдельных социальных групп над общегородскими интересами. Вместо представительства интересов горожан и муниципального хозяйства городские думы выражали волю господствовавших в них политических сил, а потому авторитет органов самоуправления и их поддержка населением растаяли с падением популярности этих партий.

Объективные обстоятельства войны и революции усилили хозяйственные проблемы, стоявшие перед городами, и ослабили силы муни-

ципалитетов. Исследование показало, что в 1917 г. в меру возможного органы городского самоуправления поддерживали те достижения в городском хозяйстве, которые уже имелись, однако серьезных улучшений добиться не удалось. На первый план выходили задачи обеспечения текущего ремонта, содержания и обслуживания уже имевшегося муниципального имущества.

Новой функцией городских самоуправлений стало решение продовольственного, топливного, жилищного вопросов. Их актуальность имела свою специфику в разных городах. Наиболее остро эти проблемы стояли в крупных муниципалитетах, продовольственные затруднения в большей степени характерны для городов хлебопотребляющих губерний. Задачей органов городского самоуправления было организовать в установленных законом пределах закупку, доставку, распределение товаров потребления среди населения городов, контроль над этими операциями. Деятельность муниципальных органов в этих направлениях быстро развивалась на протяжении 1917 г. Мешали слабый опыт в деле осуществления подобных задач, частые реорганизации, нехватка финансов, транспортные проблемы, безвластие в стране. Недовольство горожан недостатком и вздорожанием продовольствия и топлива выливалось в первую очередь именно на органы самоуправления, максимально приближенные к населению, что приводило к быстрому падению авторитета муниципальных деятелей и самого института городского самоуправления, хотя зачастую решение этих проблем находилось вне сферы их компетенции.

Задачи развития сферы образования и здравоохранения стали приоритетными в глазах муниципальных общественных деятелей 1917 г., к делу реорганизации и управления этими вопросами были привлечены широкие общественные силы. Разработка преобразований велась на муниципальном уровне на основе принципов всеобщности, бесплатности, доступности для всех, на основе осознания задач образования и здравоохранения как важнейших общественных функций муниципалитетов, однако добиться существенных результатов в практической плоскости демократические самоуправления не успели.

Ключевым вопросом в деле развития городского хозяйства был вопрос о финансах. К началу 1917 г. муниципальная финансовая система нуждалась в коренном реформировании, однако предпринятые Временным правительством меры не соответствовали масштабам возникших проблем.

Доходы городов не успевали за бурно возрастающими расходами, задержки с расчетами, недоимки, ведение продовольственной и топливной операций вели к острой нехватке текущих средств. Дефицит удавалось частично покрыть преимущественно за счет займов, загонявших города в долговую кабалу, и повышения различных сборов и тарифов, что ложилось тяжестью в первую очередь на демократические слои горожан, — непопулярной меры, не соответствовавшей общественно-правовой природе муниципалитетов. Выход из финансового кризиса вряд ли был возможен путем частичных изменений в законодательстве о муниципальных финансах, он требовал системных комплексных решений на общегосударственном уровне.

В 1917 г. изменилось место института самоуправления в обществе: от роли ограниченных государственной властью хозяйственных управленцев органы самоуправления начали переход к новому статусу: обладателей государственной власти на местах. Приобрести авторитет среди широких масс горожан демократическим самоуправлениям не удалось: институциональные изменения не подкреплялись хозяйственными успехами. Демократическая модель самоуправления показала свою неустойчивость в условиях острой политической борьбы за власть и в конце 1917 г. оказалась в глубоком кризисе.

После прихода к власти в центре примерно до января 1918 г. большевики совместно с левыми эсерами стремились продолжать и развивать курс на децентрализацию и развитие начал самоуправления, пытаясь встроить институт самоуправления в думской форме в формируемую большевиками советскую модель местного управления. Учитывая острые разногласия преобладавших в муниципалитетах политических сил с большевиками и левыми эсерами, пришедшие к власти партии пытались четко разделить политические и хозяйственные вопросы, вывести вопросы политики и межпартийной борьбы из ведения городского самоуправления, сосредоточив муниципалитеты на решении хозяйственных проблем. Однако преобладающая часть городских дум не желала ограничиться вопросами хозяйства, оппозиционные силы стремились превратить муниципалитеты в политический противовес большевикам.

После роспуска Учредительного собрания, символизировавшего демократическую, многопартийную систему, большевики начали поиск путей радикальной трансформации городского самоуправления. Новыми органами самоуправления в городах должны были стать городские Советы,

являвшиеся одновременно и органами административной власти, а аппарат органов городского самоуправления в думской форме встраивался в советский. Автономный от государства институт местного самоуправления растворился в такой специфической форме, как Советы, чтобы появиться вновь спустя более чем 70 лет.

Это исследование института городского самоуправления накануне и в период революции 1917 г. не «закрывает» все вопросы и не ставит все точки над *i*. Все более остро ощущается необходимость обобщающей историографической работы, в которой бы анализировалась вся масса вышедших в последние тридцать лет статей, монографий, сборников документов, диссертаций, посвященных тематике городского самоуправления в России во второй половине XIX – XX в. Интересным было бы сравнение городского самоуправления начала XX в. в России с аналогичными институтами других стран, прежде всего Германии и Англии, оказавших наибольшее влияние на оформление муниципальной власти в предреволюционной и революционной России. Недостаточно изучено положение дел в небольших, уездных и заштатных городах. Нуждаются в глубокой проработке вопросы развития культуры, образования, медицины, социальной сферы в деятельности революционных муниципалитетов.

Представляется плодотворным изучение института городского самоуправления в историко-антропологическом ключе. Актуален анализ вопроса, кем были те деятели, которые пришли в муниципалитеты в 1917 г. на места гласных, в городскую управу, ее исполнительный аппарат, каким было их образование, возраст, прошлый опыт, какие интересы, убеждения они имели, что заставило их пойти в муниципалитеты, какие приоритетные задачи они перед собой ставили, насколько значимой представлялась им муниципальная служба, был ли корыстный, материальный интерес, какими были их уровень и условия жизни, быта, чем занимались городские деятели помимо работы в муниципалитете. Глубже следует изучить положение муниципальных служащих, рабочих: их число, профессиональную специфику, правовой статус, убеждения, проблемы, потребности, экономическое положение, роль в развитии городского хозяйства, общественно-политической деятельности с упором не только на столичные города, но и на провинцию. Нуждается в разработке вопрос об отношении горожан к муниципальным органам накануне и в

ходе революции: их ожидания, восприятие муниципального уровня власти и своей роли в городских органах управления. Увлекательным было бы проследить трансформацию ожиданий и отношения к муниципалитетам в условиях революции 1917 г.

Интересна проблема коррупции, преступлений и нарушений в муниципальных органах в начале XX в. и в 1917 г.: насколько было распространено это явление, чем оно было обусловлено, как с этим боролись, какое влияние на этот вопрос оказала начавшаяся революция. Нужно ответить на вопросы об обоснованности курса на муниципализацию, о степени эффективности городских предприятий, их устройстве, принципах управления, найма, организации производственного процесса, труда и быта персонала, предоставляемых социальных гарантий и особенностях в сравнении с частными компаниями.

Автор надеется, что эта монография стимулирует дальнейшие поиски, расширение проблематики, методологическое обновление.

Приложение

Источники и литература

Источники

I. Архивы

Государственный архив Российской Федерации (ГА РФ)

- Ф. 1779 (Канцелярия Временного правительства).
- Ф. 1788 (МВД Временного правительства).
- Ф. 1789 (Главное управление по делам местного хозяйства МВД).
- Ф. 1792 (Юридическое совещание при Временном правительстве).
- Ф. 1800 (Департамент общих дел МВД Временного правительства).
- Ф. Р6978 (ВЦИК Советов I созыва).

Российский государственный исторический архив (РГИА)

- Ф. 457 (Особое совещание для обсуждения и объединения по продовольственному делу).
- Ф. 560 (Общая канцелярия министра финансов).
- Ф. 1133 (Касса городского и земского кредита).
- Ф. 1278. (Государственная дума).
- Ф. 1282 (Канцелярия министра внутренних дел).
- Ф. 1288 (Главное управление по делам местного хозяйства МВД).
- Ф. 1341 (Первый департамент сената).

Российский государственный военно-исторический архив (РГВИА)

- Ф. 12593 (Всероссийский союз городов).

Центральный государственный архив Москвы (ЦГАМ)

- Ф. 60 (Московское особое по городским делам присутствие).
- Ф. 65 (Московское губернское по земским и городским делам присутствие).
- Ф. 179 (Московская городская дума).
- Ф. 549 (Серпуховское городское общественное управление).
- Ф. 1334 (Вишняков Н.П.).
- Ф. 2263 (Бахрушин С.В.).
- Ф. 2340 (Губернский комиссар Московской губернии по гражданской части).

Государственный архив Тульской области (ГАТО)

Ф. 73 (Тульское губернское по земским и городским делам присутствие).

Ф. 174 (Тульская городская управа).

Ф. 2260 (Тульский губернский комиссар Временного правительства).

Государственный архив Кировской области (ГАКО)

Ф. 587 (Вятское губернское по земским и городским делам присутствие).

Ф. 628 (Вятская городская управа).

Ф. 630 (Вятская городская дума).

Ф. 1074 (Котельничская городская дума).

Ф. 1345 (Вятский губернский комиссар Временного правительства).

II. Законодательные, статистические источники, документы политических партий и общественных организаций

1. Анархисты. Документы и материалы. Т. 1. 1883—1916 гг. — М.: РОССПЭН, 1998.
2. Всероссийский продовольственный съезд в Москве 18—24 ноября 1917 г. Стенографический отчет. — [1917].
3. Всероссийский союз городов. Журнал заседания Второго съезда представителей ВСГ. — М., 1915.
4. Всероссийский союз городов. Финансовый отчет за время от начала деятельности по 1 января 1916 г. — М., 1917.
5. Города России в 1910 г. / Центральный статистический комитет. — СПб.: типо-лит. Ныркина, 1914. — 1200 с.
6. Городское самоуправление Уфимской губернии в годы Первой мировой войны: документы и материалы. — Уфа, 2008.
7. Данилов Ф.А. Взгляды социалистических партий на общественное самоуправление. Коммунальная программа немецких социал-демократов, французских социалистов и тезисы, принятые на 3-м съезде партии социалистов-революционеров. — 2-е изд. — М.: Земля и воля, 1917 — 32 с.
8. Деятельность Московского городского управления в 1913—1916 гг. — М.: Городская типография, 1916. — 14 с.

9. Доклад о деятельности. Всероссийское Бюро труда при Отделе по устройству беженцев Всероссийских Земского и Городского союзов. — [б. м.], [1915?].
10. Доходы, расходы, специальные капиталы и задолженность городских поселений на 1912 год / Стат. отделение департамента окладных сборов Министерства финансов. — Пг., 1917.
11. Журналы заседаний Временного правительства: март — октябрь 1917 года. В 4 т. / Отв. ред. и составитель Додонов Б.Ф., при участии Гринько Е.Д. — М.: РОССПЭН, 2001—2004. Т. 1: Март — апрель 1917 г. — 2001. — 447 с.; Т. 2. Май — июнь 1917 г. — 2002. — 511 с.; Т. 3. Июль-август 1917 г. — 2004. — 413 с.; Т. 4. Сентябрь-октябрь 1917 г. — 2004. — 510 с.
12. К вопросу об элементах продовольственного плана / ВСГ Экономический отдел. — М.: Городская типография, 1916.
13. Календарь-справочник городского деятеля на 1911, 1912, 1913, 1914, 1915, 1916, 1917 гг. — СПб.: журналы «Городское дело» и «Земское дело», 1910—1916. ...на 1911 г.: 1910. — 474 с.; ...на 1912 г. — 1911. — 350 с.; ...на 1913 г. — 1912. — 398 с.; ...на 1914 г. — 1913. — 376 с.; ...на 1915 г. — 1914. — 384 с.; ...на 1916 г. — 1915. — 448 с.; ...на 1917 г. — 1916. — 360 с.
14. Котельнический календарь-альманах за 1914 г. — Котельнич, 1914. — 170 с.
15. Меньшевики: документы и материалы. 1903—1917 гг. В 2 т. — М.: РОССПЭН, 1996—2001. Т. 1. — 1996; Т. 2. — 2001.
16. Местное самоуправление в России: отечественный исторический опыт: сб. документов (1861—1917 гг.). — М.: МОНФ, 1998. — 300 с.
17. Московская городская дума. 1913—1916: очерк деятельности / Мосгордума, ком-т группы прогрессивных гласных. — М.: Городская типография, 1916.
18. Муниципальная программа (ближайшие требования при переустройстве городского управления). — М.: Московский комитет партии с.-р., 1917 — 24 с.
19. Муниципальные программы партий. — М.: Экспедиция социалистической литературы, 1917. — 64 с.
20. О влиянии войны на некоторые стороны экономической жизни России / Минфин, Департамент окладных сборов. — Пг., 1916.
21. О продовольственных мероприятиях Петроградского городского общественного управления. Доклад члена Петроградской городской

- управы К.Г. Голубкова Экономическому съезду в Москве, 11–13 июля 1915 г. — Пг., 1915.
22. Обзор Вятской губернии за 1915 г.: приложение к всеподданнейшему отчету Вятского губернатора. — Вятка: Губтипо-литография, 1916. — 184 с.
23. Обзор деятельности Особого совещания по топливу за 7 месяцев (август 1915 — март 1916 г.). — Пг., 1916.
24. Облигационные займы русских городов. — СПб.: тип. Имп. Акад. наук, 1912. — 250 с.
25. Организация продовольственного дела за время революции 1917 г. / Составлено по анкете Московского совета рабочих депутатов и другим материалам М. Шефлером. — М., 1917.
26. Отчет о деятельности Самарского городского продовольственного комитета за март — октябрь 1917 г. — Самара, 1917.
27. Отчет отдела продовольствия и топлива Тверской городской управы за период октября — декабря 1917 г. — Тверь, 1918.
28. П.А. Столыпин. Программа реформ. Документы и материалы. — М., РОССПЭН, 2002.
29. Памятная книжка и адрес-календарь Вятской губернии на 1916 г. — Вятка: Губ. типо-литография, 1916. — 386 с.
30. Памятная книжка Московской губернии на 1914 г. — М.: Моск. столичный и губ. стат. ком., 1913. — 778 с.
31. Памятная книжка Тульской губернии на 1916 г. — Тула: Тульский губ. стат. ком., 1916. — 494 с.
32. Партии демократических реформ, мирного обновления, прогрессистов: документы и материалы. 1906–1916 гг. — М.: РОССПЭН, 2002. — 527 с.
33. Партии российских промышленников и предпринимателей: документы и материалы. 1905–1906 гг. — М.: РОССПЭН, 2004. 246 с.
34. Партия социалистов-революционеров: документы и материалы. — М.: РОССПЭН, 1996–2000. Т. 1. — 1996. — 685 с.; Т. 2. — 2001. — 582 с.; Т. 3. Ч. 1. — 2000. — 957 с.; Т. 3. Ч. 2. — 2000. — 1054 с.
35. Партия «Союз 17 октября». Протоколы съездов, конференций и заседаний ЦК. В 2 т. — М.: РОССПЭН, 1996–2000.
36. Полное собрание законов Российской Империи. Собрание 3-е. Т. XII. № 8708 (с. 430–456). — СПб.: Гос. типография, 1895. — 1421 с.
37. Правые партии. Документы и материалы. — М.: РОССПЭН, 1998.

38. Программа деятельности Вятского городского самоуправления (муниципальная программа), одобренная Общим Собранием Союза служащих Правительственных и Общественных учреждений г. Вятки 28 мая 1917 года. — Вятка: [б. и.], 1917. — 16 с.
39. Программные документы политических партий России дооктябрьского периода: учеб. пособие / МГУ им. М. В. Ломоносова, Ист. фак., Каф. истории обществ. движений и полит. партий; под ред. Л. С. Леоновой. — М.: изд-во МГУ, 1991. — 237 с.
40. Программные документы политических партий России начала XX в. — М.: Луч, 1993. — 105 с.
41. Программы русских политических партий / Погосский В.В. — М.: Маковский, 1917. — 31 с.
42. Прокопович С.Н. Народное хозяйство в дни революции (три речи). — М., 1918. — 68 с.
43. Сборник постановлений и распоряжений общих и местных, регулирующих продовольственное дело в Москве. Вып. 1. — М., 1918.
44. Собрание узаконений и распоряжений Временного правительства. — 1917.
45. Совещание губернаторов в 1916 году // Красный архив. 1929. Т. 2 (33).
46. Современное хозяйство города Москвы. — М.: издание Московского городского управления, 1913. — 656 с.
47. Спутник городского гласного: краткое руководство для городского деятеля / Сост. Протопопов Д.Д. — Пг.: Гл. упр-е по делам местн. хоз-ва при МВД, 1917. — 55 с.
48. Столыпин П.А. Главные начала преобразования земских и городских общественных управлений. // П.А. Столыпин. Программа реформ. Документы и материалы. Т. 1, 2. — М.: РОССПЭН, 2002.
49. Съезды и конференции конституционно-демократической партии. В 3 т. — М.: РОССПЭН, 1997–2000. Т. 1. — 1997. — 563 с.; Т. 2. — 2000. — 655 с.; Т. 3. Кн. 1. — 2000. — 830 с.; Т. 3. Кн. 2. — 2000. — 246 с.
50. Трудовая народно-социалистическая партия: документы и материалы. — М., 2003. — 622 с.
51. Труды Первого Всероссийского съезда представителей городов по вопросам улучшения городских финансов. — Киев, 1914.
52. Труды Четвертого Съезда городских общественных деятелей Кавказского края, 24–26 мая 1915 г. — Тифлис, 1915.

53. Труды Экономического совещания Всероссийского союза городов, 3—4 января 1916 г. — М., 1916.
54. Указания и распоряжения по продовольственному делу за 1914—1917 гг. / Сост. Г.К. Гинс. Издание Министерства продовольствия. Ч. I. — Пг., 1917.
55. Федоров М.П. Война и дороговизна жизни. Доклад. — Пг., 1916.
56. Челноков М.В. Показания // Падение царского режима. Т. 5. — Л.: Гос. изд-во, 1926.

III. Воспоминания

1. Бернацкий М.В. Воспоминания о событиях 1917 г. Публикация Б.В. Аналича // Английская набережная, 4. Ежегодник Санкт-Петербургского общества историков и архивистов. — СПб.: Лики России, 2000.
2. Бурышкин П.А. Москва купеческая. — М.: Столица, 1990. — 352 с.
3. Вишняк М.В. Дань прошлому. — Нью-Йорк: изд-во им. Чехова, 1954. — 410 с.
4. Владимирский М.Ф. Московские районные думы и совет районных дум в 1917—1918 гг. // Пролетарская революция. 1923. № 8. С. 79—122.
5. Волин Б. Вокруг Московской Думы // Пролетарская революция. 1922. № 6. С. 98—106.
6. За 20 лет. Монография Московского союза работников коммунального хозяйства. — М.: Московский губ. отдел Союза работников коммунального хозяйства, 1924. — 148 с.
7. Кокушкин И. Две революции. Воспоминания участника. — М.-Лг.: Московский рабочий, 1926. — 82 с.
8. Мильчик И. Петроградская центральная городская дума в феврале — октябре 1917 // Красная летопись. 1927. №2 (33).
9. Московская провинция в семнадцатом году: сб. воспоминаний. — М.-Л.: Московский рабочий, 1927. — 188 с.
10. Неклютин К.Н. От Самары до Сиэттла. Воспоминания министра колчаковского правительства, сына Самарского городского головы. — Самара, 2011.
11. Подбельский. В городской думе // Октябрьское восстание в Москве: сб. документов, статей и воспоминаний. — М.: Гос. изд-во. Моск. отделение, 1922. С. 56—58.

12. Полнер Т.И. Жизненный путь князя Г.Е. Львова. — Париж, 1932.
13. Толстой И.И. Дневник. 1906—1916. — СПб., 1997.
14. Толстой И.И. Записки городского головы // Звезда. 1994. № 9.
15. Шипов Д.Н. Воспоминания и думы о пережитом. — М., 1918.

IV. Периодическая печать

Газеты

1. Ведомости Петроградского градоначальства / Ведомости общественного градоначальства (Петроград).
2. Вестник Временного Правительства (Петроград).
3. Вестник городского самоуправления (Петроград).
4. Вятская мысль (Вятка).
5. Вятская правда (Вятка).
6. Вятская речь (Вятка).
7. Вятские известия Временного правительства (Вятка).
8. Голос народа (Тула).
9. Известия Московского губернского избирательного комитета (Москва).
10. Известия Московского совета рабочих депутатов (Известия ВРК при Московском совете рабочих и солдатских депутатов, Известия Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов Москвы и Московской области) (Москва).
11. Известия Серпуховского совета рабочих депутатов (Серпухов).
12. Известия Тульского губисполкома (Тула).
13. Кама (Сарапул).
14. Коммерсант (Москва).
15. Крестьянская газета Вятского губернского земства (Вятка).
16. Московские ведомости (Москва).
17. Московские губернские ведомости (Москва).
18. Московский листок (Москва).
19. Русские ведомости (Москва).
20. Свободная мысль (Тула).
21. Социал-демократ (Москва).
22. Труд (Москва).
23. Тульская молва (Тула).

Журналы

1. Вестник Всероссийского союза городов (Город) (Петроград).
2. Вестник Иркутского городского общественного управления.
3. Вестник финансов, промышленности и торговли (Петроград).
4. Вопросы самоуправления. Издание отдела местного самоуправления ВЦИК Советов (Петроград).
5. Город и земство. Орган ЦК РСДРП(б), посвященный вопросам муниципального хозяйства. (Петроград).
6. Городское дело (Петроград).
7. Известия Астраханского городского общественного управления.
8. Известия Всероссийского союза городов (Петроград).
9. Известия комитета служащих Московского городского общественного управления (Москва).
10. Известия Московского совета представителей районных дум.
11. Известия Московской городской думы (Москва).
12. Известия Петроградской городской думы (Петроград).
13. Известия по делам земского и городского хозяйства (Петроград).
14. Известия Саратовской городской думы.
15. Русское богатство.
16. Самоуправление (Петроград).
17. Третий элемент (Москва).

Литература

1. Алимова Т.В. Деятельность московской областной организации большевиков в борьбе за массы в муниципальной кампании 1917 г.: дисс. канд. ист. наук. — М., 1979.
2. Ананьич Б.В., Кобак А.В. «Города-сады» в России в начале XX века // Культуры городов Российской империи на рубеже XIX–XX вв. — СПб.: Европейский дом, 2009.
3. Ананьич Б.В. И.И. Толстой и петербургское общество накануне революции. — СПб., 2007.
4. Андреев А.М. Местные Советы и органы буржуазной власти (1917 г.). — М.: Наука, 1983.
5. Арапов А.В. Сборник статей по вопросам внутренней политики и общественного самоуправления. — Симбирск: типо-литография губернского правления, 1914.

6. Архипкин И.В. Местное самоуправление в России: историко-экономический аспект. — М.: Маска, 2010.
7. Архипова Н.Е. Организация и деятельность органов городского самоуправления Нижнего Новгорода в 1892—1917 гг.: дисс. канд. ист. наук. — Нижний Новгород, 2008.
8. Асташов А.Б. Всероссийский союз городов. 1914—1918 гг.: дисс. канд. ист. наук. — М., 1994.
9. Астров Н.И. Из истории городских самоуправлений в России // Местное самоуправление: труды О-ва изучения городского самоуправления в Чехословацкой республике. Вып. II. — Прага: изд. Кн-ва «Пламя» и Общества для изучения городского самоуправления в Чехословацкой республике, 1925. С. 9—42.
10. Ачадов. Третий элемент. Его значение и организация. — М.: Библиотека самоуправления, 1906.
11. Баженова Т.М. Местные органы власти и управления Временного правительства на Урале в феврале — октябре 1917 г.: дисс. ... канд. ист. наук. — Пермь, 1977.
12. Баженова Т.М. Реорганизация городского самоуправления на Урале от февраля к октябрю 1917 г. (по материалам Пермской губернии) // Вопросы истории Урала. Сб. 13. — Свердловск, 1975. С. 114—126.
13. Баксаляр В.В. Социально-исторические истоки формирования городского самоуправления в России. — Саратов: Научная книга, 2004.
14. Бакушев В.В., Ивановский В.А., Молчанова Л.А. Городское управление и самоуправление в России: эволюция столичного опыта. — М.: СВАРОГ и К, 1998.
15. Баранов Е.П. Подготовка реформы местных органов управления и самоуправления в 1917 г. // Вестник Московского университета. Серия XII «Право». 1975. № 3. С. 63—68.
16. Бадретдинов Т.З. Городское самоуправление Казанской губернии в начале XX века: выборы, структура, общественно-политическая деятельность (1905—1917 гг.): дисс. канд. ист. наук. — Казань, 2002.
17. Бакулин В.И. Драма в двух актах: Вятская губерния в 1917—1918 гг. — Киров: ВятГГУ, 2008.
18. Блудов А.М. Городское самоуправление в России на рубеже XIX—XX вв. — Тамбов: изд-во Першина, 2006.
19. Богданов А. Новое городское самоуправление. — Пг.: изд-во И.Р. Белопольского, 1917.

20. Брейтерман А.Д. Облигационные займы русских городов. — СПб., тип. ред. периодич. изд. М-ва фин., 1913.
21. Булдаков В.П. Красная смута. Природа и последствия революционного насилия. — М.: РОССПЭН, 1997; Изд-е 2. — М.: РОССПЭН, Фонд «Президентский центр Б.Н. Ельцина», 2010.
22. Васильчиков А.И. О самоуправлении: сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений. В 3 т. — СПб., 1869—1871.
23. Вдовин С.Е. Деятельность партийно-политических групп гласных Московской городской думы: 1904 — февраль 1917 г.: дисс. ... канд. ист. наук. — М., 2002.
24. Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. Общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства. В 2 ч. — М.-Л.: Гос. изд-во, 1928.
25. Вернер И.А. Городское самоуправление в России. — М.: Левенсон, 1906.
26. Веселовский Б.Б. История земства за 40 лет. В 4 т. — СПб., 1909—1911.
27. Веселовский Б.Б. Коммунальное хозяйство в цифрах и диаграммах. 1917—1927 гг. — М.: изд-во НКВД РСФСР, 1928.
28. Веселовский Б.Б. Местное самоуправление. — Пг.: Трудолюбие, 1917.
29. Виноградов В.Ю. Становление и развитие городского самоуправления в России в 1870—1914 гг. — М.: Экон-Информ, 2005.
30. Витте С.Ю. Самодержавие и земство. — СПб., 1908.
31. Вишняк М. Карточная система в городах. — М: Всероссийский союз городов. Эконом. отдел, 1916.
32. Волнистый А.П. Тактика большевистской партии в борьбе за массы на муниципальных выборах в 1917 г.: дисс. ... канд. ист. наук. — Краснодар, 1976.
33. Волобуев П.В. Экономическая политика Временного правительства. — М.: изд-во АН СССР, 1962.
34. Воронин А.Г., Лапин В.А., Широков А.Н. Основы управления муниципальным хозяйством. — 2-е изд., доп. — М.: МОНФ, 1997.
35. Востриков С.В. Трансформация местного самоуправления в дооктябрьской России // Россия и современный мир. 2002. № 4.
36. Вязникова Т.Г. Реформы местного самоуправления в России: концепция Временного правительства: историко-правовой аспект: дисс. канд. юрид. наук. — СПб., 2002.

37. Вяликова Л.В. Московское городское самоуправление в 1912 — феврале 1917 г.: дисс. ... канд. ист. наук. — М., 1989.
38. Герасименко Г.А. Земское самоуправление в России. — М.: Наука, 1990.
39. Герасименко Г.А. Народ и власть (1917 год). — М.: Воскресенье, 1995.
40. Гессен В.М. Городское самоуправление. Дополнение к курсу русского государственного права. — СПб.: издание студенческой кассы взаимопомощи при СПб. политехникуме, [19?].
41. Гинс Г.К. Карточная система (материалы). Управление делами Особого Совещания по продовольствию. — Пг., 1916.
42. Год работы Московского городского продовольственного комитета (март 1917 г. — март 1918 г.). — М., 1918.
43. Головин В.А. Эволюция политического института местного самоуправления в России (исторический, политологический и психологический аспекты). — Волгоград: Панорама, 2009.
44. Градовский А.Д. История местного управления в России. — СПб., 1868.
45. Григорьев С.Т. (С. Новодумский). Городские предприятия (муниципальный кооператизм). — М.: издание Всероссийского Центрального Союза Потребительских обществ, 1919.
46. Грунт А.Я. Москва. 1917-й: Революция и контрреволюция / Отв. ред. Г.А. Трукан; АН СССР, Ин-т истории СССР. — М.: Наука, 1976.
47. Грунт А.Я. Муниципальная кампания в Москве летом 1917 г. // История СССР. 1973. № 5. С. 112—127.
48. Гусева Н.Б. Городское самоуправление Самаро-Саратовского Поволжья в 1892—1917 гг.: дисс. канд. ист. наук. — Самара, 1996.
49. Далина О.А. Проблемы городского самоуправления в деятельности правительства и Государственной Думы в начале XX в.: дисс. канд. ист. наук. — М., 2004.
50. Далина О.А. Реформа Временного правительства в области городского самоуправления // Вестник Вятского государственного гуманитарного университета. 2007. № 3. С. 56—63.
51. Данилов Ф.А. Государственная власть и местное (городское и земское) самоуправление. — 2-е изд. — М.: Земля и воля, 1917.
52. Демидов В.В. Большевистская фракция в Московской городской думе в 1917 г. // Вопросы истории КПСС. 1961. № 3. С. 127—137.
53. Демидов В.В. Борьба московских большевиков за массы в период выборов в городскую и районные думы в 1917 году // Труды Томского гос.

- ун-та им. В.В. Куйбышева. Т. 121. Вып. 1. — Томск: изд-во Томского гос. ун-та, 1952.
54. Демидов В.В. Недостатки нашего городского представительства и меры к их устранению. — СПб., 1884.
 55. Дидиченко Н.А. Тактика большевистской партии в муниципальной кампании (март — октябрь 1917 г.): дисс. канд. ист. наук. — М., 1974.
 56. Евдошенко И.В. Законодательная деятельность Временного правительства в России (февраль — октябрь 1917 г.). — Ижевск, 2010.
 57. Еремян В.В. Муниципальная история России (от Киевской Руси до начала XX века). — М.: Академический Проект, 2003.
 58. Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России: учебник для вузов. — 2-е изд. — М.: Высшая школа, 1968.
 59. Ефимова В.В. Петрозаводское городское самоуправление (1870—1918 гг.). — Петрозаводск: Петрозав. гос. ун-т, 2004.
 60. Загорулько М.М., Булатов В.В. Муниципальные концессии в царской России: исторический опыт для современности: препринт. — Волгоград, изд-во ВолГУ, 2010.
 61. Загряцков М. Кооперация и городское самоуправление. — М.: журнал «Кооперативная жизнь», 1915.
 62. Загряцков М.Д. Социальная деятельность городского самоуправления на Западе. Вып. I. Проблемы муниципализации. — Киев, 1906.
 63. Зайцев М.В. Состав Саратовской городской думы в 1893—1917 гг. // Научные ведомости БелГУ. Серия «История. Политология. Экономика». 2008. № 2 (42). Вып. 6.
 64. Звягинцев Е.А. Как нужно преобразовать наши городские думы и управы. — 2-е изд. — М.: Рябушинские, 1917.
 65. Золотарев М.А. Экономические основы городского хозяйства России. 1870—1914 гг.: дисс. ... канд. ист. наук. — М., 2012.
 66. Институты самоуправления: историко-правовое исследование. — М.: Наука, 1995.
 67. Исаева А.А. Купечество в системе городского самоуправления во 2 половине XIX — начале XX в. (на материалах Самарской и Симбирской губерний): дисс. канд. ист. наук. — Оренбург, 2010.
 68. История общественного самоуправления в Сибири второй половины XIX — начала XX века. — Новосибирск, 2006.
 69. Кабытова Н.Н. Власть и общество в российской провинции: 1917 год в Поволжье. — Самара: Самарский университет, 1999.

70. Кабытова Н.Н. Демократизация органов городского самоуправления в 1917 году: проекты Временного правительства и местные инициативы // Россия в XX веке. Реформы и революции. Т. 1. — М.: Наука, 2002. С. 300—313.
71. Караваева И.В.; Архипкин И.В. Финансы городского самоуправления Москвы в годы Первой мировой войны // Вестник Института экономики РАН. 2013. № 5. С. 167—174.
72. Каржанский Н.С. Московская городская дума // История Москвы. Т. 5. — М.: изд-во АН СССР, 1955. С. 689—724.
73. Китанина Т.М. Война, хлеб и революция (продовольственный вопрос в России. 1914 — октябрь 1917 г.). — Лг.: Наука, 1985.
74. Комиссаренко Л.А. В борьбе за массы: Муниципальная деятельность петроградских большевиков в период подготовки Октябрьской революции. — Л.: Лениздат, 1983.
75. Кондратьев Н.Д. Рынок хлебов и его регулирование во время войны и революции. — М.: Наука, 1991.
76. Коновалова О.В. Муниципальное управление в государственной вертикали власти России: эсеровский вариант (начало XX века) // Россия и Сибирь: проблемы взаимодействия в региональной политике в исторической ретроспективе. Ч. 1. — Иркутск: Оттиск, 2004.
77. Корелин А.П. Проблемы местного управления в России на рубеже XIX—XX вв. // Управление Россией. Опыт. Традиции. Новации. XVI—XX вв.: коллективная монография. — М.: Наука, 2007.
78. Красовская Ю.В. Городские думы Костромской и Ярославской губерний в 1917 — начале 1918 г.: дисс. ... канд. ист. наук. — Ярославль, 2002.
79. Кручковская В.М. Центральная городская дума Петрограда в 1917 г. — Л.: Наука, Ленингр. отд-ние, 1986.
80. Кулишер И.М. Местное обложение в иностранных государствах. Ч. I. — СПб., 1911.
81. Купченко К.В. Формирование и деятельность органов городского самоуправления Смоленской губернии во второй половине XIX — начале XX в.: дисс. ... канд. ист. наук. — Брянск, 2010.
82. Курдюк П.М., Билоус А.С. Муниципально-правовые теории в истории России (XIX—XX вв.). — Краснодар: Кубанский ГАУ, 2007.
83. Курцев А.Н. Беженцы Первой мировой войны в России (1914—1917) // Вопросы истории. 1999. № 8.

84. Курчинский М.А. Муниципальный социализм и развитие городской жизни. — СПб., 1907.
85. Ленин В.И. Полное собрание сочинений. Т. 32. — М.: Гос. изд-во полит. лит-ры, 1962.
86. Лони́на С.Л. Становление и развитие городского самоуправления в Восточной Сибири в 1870–1917 гг.: дисс. канд. ист. наук. — Красноярск, 2002.
87. Мамаев А.В. Самоуправление городов России в условиях революционного процесса. 1917–1918 гг. (на материалах городов Московской, Тульской, Вятской губерний): дисс. ... канд. ист. наук. — М., 2010.
88. Марков А.П. Местные финансы. Очерки по вопросам финансового законодательства. — Харьков: Союз, 1918.
89. Медушевский А.Н. Стратегия конституционной революции в условиях социального кризиса (либерализм в канун Учредительного собрания) // Либеральный консерватизм: история и современность. — М.: РОССПЭН, 2001.
90. Меренкова Е.Ю. Избирательное право и абсентеизм городских избирателей в Западной Сибири в 1892–1914 гг. // Социальные институты в истории: ретроспекция и реальность: материалы межвузовской региональной конференции. — Омск: ОмГУ, 2001.
91. Милюков П.Н. История второй русской революции. — М.: РОССПЭН, 2001.
92. Минц И.И. История Великого Октября. В 3 т. — М.: Наука, 1977–1979. Т. 1. — 1977. — 784 с. Т. 2. — 1978. — 1008 с.; Т. 3. — 1979. — 904 с.
93. Миронов Б.Н. Социальная история России периода империи (XVIII — начало XX в.): генезис личности, демократической семьи, гражданского общества и правового государства. В 2 т. — СПб.: Дмитрий Буланин, 1999–2003.
94. Михайлов В. Демократическая Дума в Туле. 1917–1918 гг. // Революционное былое. Орган Тульского испарта. 1924. № 3. С. 69–115.
95. Михайловский А. Реформа городского самоуправления в России. — М.: Польза, В. Антик и К., 1908.
96. Нардова В.А. Городское самоуправление в России во второй половине XIX — начале XX в.: власть и общество. — СПб.: Лики России, 2014.
97. Нардова В.А. Российское правительство и проблема выборности руководящего состава органов городского самоуправления (1870–

- 1914 гг.) // Страницы российской истории. Проблемы, события, люди. — СПб.: Дмитрий Буланин, 2003. — 321 с.
98. Нардова В.А. Самодержавие и городские думы в России в конце XIX — начале XX века. — СПб.: Наука, 1994.
99. Наумов П.Ф. Что такое демократическое самоуправление? — М.: Начало, 1917.
100. Немировский А.Ф. Реформа городского самоуправления. — СПб.: тип. В. Безобразова и К°, 1911.
101. Озеров И.Х. Общие принципы организации городских финансов. — СПб., 1907
102. Остроухов В.Е. Местные органы власти и управления России и их деятельность в марте 1917 — марте 1918 г. (на материалах Тульской губернии): дисс. ... канд. ист. наук. — М., 1997.
103. Остроухов В. Тульская городская дума в 1917–1918 гг. // Тульский краеведческий альманах. Вып. 2. — Тула: Информ, 2004. С. 104–115.
104. Петербургская городская дума, 1846–1918. — СПб.: Лики России, 2005.
105. Петров М.Н. Городское хозяйство // История Москвы. Т. 5. — М.: изд-во АН СССР, 1955. С. 685–724.
106. Пиир А. (Само)управление в петроградских/ленинградских жилых домах // Антропологический форум 2012. № 17 Online. С. 182–183, 190–191: URL. <http://anthropologie.kunstkamera.ru/files/pdf/017online/piir.pdf>.
107. Писарев А.Е. Московское городское общественное управление (городская дума) в марте — ноябре 1917 года: дисс. канд. ист. наук. — М., 2007.
108. Писарькова Л.Ф. Городские реформы в России и Московская дума. — М.: Новый хронограф: АИРО-XXI, 2010.
109. Писарькова Л.Ф. Городское самоуправление пореформенной России: замысел и воплощение // Труды ИРИ РАН 1997–1998 гг. Вып. 2. — М.: ИРИ РАН, 2000. С. 136–163.
110. Писарькова Л.Ф. Московская городская дума: 1863–1917 гг. / Моск. гор. объединение архивов, Рос. акад. наук, Ин-т российской истории. — М.: Мосгорархив, 1998.
111. Погосский В.В. Местное самоуправление на демократических началах. — М.: Маковский, 1917.

112. Полонский Гр. Регулирующие мероприятия правительственной и общественной власти в хозяйственной жизни за время войны / ВСГ. Экономический отдел. Статистико-экономическое бюро. — Пг., 1917.
113. Полтерович В.М. Элементы теории реформ. — М.: Экономика, 2007.
114. Попов П.А. Городское самоуправление Воронежа (1870–1918 гг.): дисс. канд. ист. наук. — Воронеж, 2005.
115. Протопопов Д.Д. Спутник городского гласного. Издание Главного управления по делам местного хозяйства МВД. — Пг., 1917.
116. Рашин А.Г. Население России за 100 лет (1811–1913 гг.): стат. очерки./ Под ред. С.Г. Струмилина. — М.: Гос. стат. изд-во, 1956.
117. Романов А.А. Деятельность органов городского самоуправления по развитию социально-экономической инфраструктуры Москвы в последней трети XIX — начале XX в.: дисс. ... канд. ист. наук. — М., 2010.
118. Руднев В. Земское и городское самоуправление в 1917 году // Год русской революции: 1917–1918: сб. статей. — М., 1918. С. 121–149.
119. Руднева С.Е. Делегация Московской городской думы на Демократическом совещании (сентябрь 1917 г.) // Вопросы истории. № 11. 1997. С. 148–153.
120. Румянцев Д.Е. Демократизация органов городского самоуправления в Поволжье в 1917 году: историко-политический анализ: дисс. канд. ист. наук. — Казань, 2006.
121. Самоцветова О.В. Московское городское общественное управление в конце XIX — начале XX века: финансы и бюджет: дисс. канд. ист. наук. — М., 2010.
122. Семёнов-Тян-Шанский В.П. Городи деревня в Европейской России. — СПб.: типография В.Ф. Киршбаума, 1910.
123. Семёнов Д.Д. Городское самоуправление. Очерки и опыты. — СПб.: электро-типография Н.Я. Стойковой, 1901.
124. Скутарлеев Д.Е. Местное самоуправление центральных губерний России в 1864–1918 гг.: организационно-финансовый и экономический аспекты: дисс. канд. ист. наук. — М., 2006.
125. Стрежнев С. Опыт краткой характеристики задач городского управления в деле народного образования. — Уфа, 1916.
126. Судавцов Н.Д. Земское и городское самоуправление России в годы Первой мировой войны. — М.-Ставрополь: изд-во СГУ, 2001.
127. Судовиков М.С. Купечество Вятского края: от истоков до 1917 года. — Киров: ИД «Герценка», 2015.

128. Таль Л.С. Концессионные договоры городских общественных управлений. — Пг.: Общественная польза, 1915.
129. Твердохлебов В.Н. Влияние войны на городские и земские финансы // Вопросы мировой войны. Сб. статей под ред. М.И. Туган-Барановского. — Пг.: Право, 1915.
130. Твердохлебов В.Н. Местные финансы. — Одесса: Ивасенко, 1919; 2-е изд. — М.: изд-во НКВД РСФСР, 1927; См. также: Местные финансы: избранные статьи. — М.: РОССПЭН, 2012.
131. Тверской П.А. К историческим материалам о покойном П.А. Столыпине // Вестник Европы. 1912. № 4.
132. Толочко А.П., Коновалов И.А., Меренкова Е.Ю., Чудаков О.В. Городское самоуправление в Западной Сибири в дореволюционный период: становление и развитие. — Омск: Омский госуниверситет, 2003.
133. Тотомианц В.Ф. Самоуправление городов. — М.: Свободная Россия, 1917.
134. Тотомианц В.Ф. Самоуправление и городское хозяйство. — СПб.: изд-во «Вестника знания», 1910.
135. Тоцкий Н.М. Реформа местного самоуправления. — Пг.: Муравей, 1917.
136. Тресвятский Л.А. Участие общественности в процессе демократизации местного самоуправления Восточной Сибири в начале XX в.: дисс. ... канд. ист. наук. — Иркутск, 1999.
137. Тропов И.А. Эволюция местных органов государственной власти в России: 1917–1929 гг.: дисс. ... д-ра ист. наук. — СПб., 2012.
138. Троцкий Л.Д. Какая городская дума нужна Петербургу// Троцкий Л. Д. Сочинения. Серия II. Перед историческим рубежом. Т. 4. Политическая хроника. — М.-Лг.: Гос. изд-во. 1926. С. 153–169.
139. Трускавецкая В.А. Городское хозяйство губернских и областных центров Восточной Сибири в конце XIX — начале XX века: дисс. ... канд. ист. наук. — Иркутск, 2005.
140. Трусова Е.М. Местное управление и самоуправление на Дону, Кубани и в Ставрополье в 1917 г. — Ростов-н/Д: изд-во СНИЦ ВШ, 1999.
141. Трутовский В. Задачи социалистов в городских думах. — Пг.: Революционная мысль, 1917.
142. Трутовский В. О муниципальной программе. — Пг., 1917.
143. Тюрин В.А. Власть и городское самоуправление в Среднем Поволжье: опыт взаимодействия на рубеже XIX–XX веков. — Самара: Самарский университет, 2007.

144. Ульянова Г.Н. Благотворительность в Российской империи. XIX — начало XX века. — М.: Наука, 2005.
145. Ульянова Г.Н. Благотворительность московских предпринимателей: 1860—1914 гг. — М.: Мосгорархив, 1999.
146. Ульянова Г.Н. Благотворительные пожертвования Московскому городскому общественному управлению в 1860-е — 1914 гг. Крупнейшие филантропы (по новейшим архивным изысканиям) // Московский архив. Историко-краеведческий альманах. Вып. 2. — М.: Мосгорархив, 2000.
147. Ульянова Г.Н. Муниципальная инженерная служба и технические вопросы городского хозяйства в Москве. 1870—1914 // Московский архив. Историко-краеведческий альманах. Вып. 3. — М.: Мосгорархив, 2002.
148. Усатов С.А. Органы государственной власти и местного самоуправления России в феврале — октябре 1917 г. (историко-правовой аспект): дисс. ... канд. ист. наук. — М., 2004.
149. Устина Л.Н. Городские думы в 1917 г. (на материалах Самарской, Саратовской и Симбирской губерний): дисс. канд. ист. наук. — Самара, 1998.
150. Филатова Ж.В. Трансформация органов местного управления и самоуправления в Ставропольской губернии и Терской области: март 1917 — март 1918 г.: дисс. канд. ист. наук. — Ставрополь, 2009.
151. Фомин А.А. Снабжение России топливом // Труды комиссии по изучению современной дороговизны. Вып. IV. — М., 1916.
152. Харусь О.А. Городские думы: замыслы реорганизации и реалии практической деятельности сибирских либералов в период Первой русской революции // Революция 1905—1907 годов и общественное движение в Сибири и на Дальнем Востоке: сб. науч. трудов. — Омск, 1995.
153. Чернеховский Е.Д. Современные и довоенные городские финансы. — М., 1926.
154. Чудаков О.В. Городское самоуправление в Сибири в годы Первой мировой войны и период социальных катаклизмов (июль 1914 — I пол. 1918 г.). — Омск, 2013.
155. Шепелева Т.В. 1917 год в Тульской губернии // 1917 год в Московской области. — М.: Московский рабочий. 1937.
156. Шилкин А.М. Городские думы на Южном Урале в 1917—1918 гг.: дисс. ... канд. ист. наук. — Челябинск, 2000.

Приложение

- 157 Шилкина Е.Л. Власть и партии: органы городского самоуправления на Дону и Кубани (лето 1917 — лето 1918 г.): дисс. ... канд. ист. наук. — Ростов-н/Д, 1995.
158. Шипулинский Ф. Городской социализм. — М.: Практические знания, 1917.
159. Шрейдер Г.И. Городская контрреформа 11 июня 1892 г. // История России в XIX веке. Т. 5. — СПб.: изд-во Гранат, 1909.
160. Штромберг М.А. Городские железные дороги в Москве и других больших городах и их социальное значение. — М., 1913.
161. Шутов А.Ю. Российское земство и европейские традиции местного самоуправления (формирование представительства в местном самоуправлении России и Европы второй половины XIX — начала XX века). — М.: Изд-во МГУ, 2011.
162. Badcock, Sarah. Politics and the people in Revolutionary Russia. A provincial history. Cambridge: Cambridge University Press, 2007. 262 p.
163. Critical companion to the Russian Revolution, 1914–1921 / edited by Edward Acton, Vladimir Cherniaev, William Rosenberg. London, Sydney, Auckland: Arnold, 1997 782 p.
164. Fitzpatrick, Sheila. The Russian Revolution. Oxford: Oxford University Press. 1994. 200 p.
165. Hickey, Michael. The rise and fall of Smolensk's moderate socialists / Provincial landscapes: local dimensions of Soviet power, 1917–1953: compiled by Raleigh. Pittsburg.: University of Pittsburg, 2001, 408 p.
166. Holquist, Peter. Making war, forging revolution: Russia's continuum of crisis, 1914–1921. Cambridge: Harvard University Press, 2002.
167. Pearson T. Russian officialdom in crisis: autocracy and local self-government. Cambridge, 1989.
168. Thurston R. Liberal City, conservative state/ Moscow and Russia's urban crisis, 1906–1914. Oxford, 1987.
169. Wade, Rex A. The Russian Revolution, 1917 Cambridge: Cambridge University Press. 2005. 338 p.

Именной указатель

А

- А.Б. (псевдоним), публицист 48
Абрамович Р.А., политический
 деятель 239
Авинов Н.Н., государственный
 деятель 55, 57, 203, 204, 209,
 245, 263, 336, 340
Авсаркисов М.П., экономист 140
Алеев Н.П., преподаватель 241,
 246, 251, 260, 312
Александровский А., публицист
 233, 316
Алексеев В.В., механик 242
Алферов А.Д., государственный
 деятель 58
Аммосов В.В., государственный
 деятель 242
Андреев А.М., историк 14, 19
Андреев И.В., предприниматель
 134
Анциферов Н.Н., государственный
 деятель 82
Аргутинский-Долгоруков А.М.,
 князь 305
Аргутинский-Долгоруков Н.Е.
 князь 79
Арефьев М.И., юрист 203
Арманд Л., публицист, политиче-
 ский деятель 238, 257
Артемьев Н.А., профессор 240
Асташов А.Б., историк 60, 84
Астров Н.И., государственный де-
 ятель 58, 79, 80, 140, 191, 220,
 237, 275, 281, 325, 355

Б

- Базунов Л.А., государственный
 деятель 179, 240
Балдин И.П., государственный
 деятель 40
Баранов Е.П., историк 14
Бари В.В., промышленник 351
Басков Б.С., государственный дея-
 тель 255, 280
Баткин Ф., матрос 201
Бахрушин С.В., государственный де-
 ятель 22, 178, 220, 230, 234, 237
Бахрушины, династия 45, 46
Береснев Г.И., государственный
 деятель 353
Беркенгейм А.М., кооператор 295
Бернацкий М.В., профессор, эконо-
 мист 77, 179, 336
Бернштам М.В., государственный
 деятель 305
Блудов А.М., историк 76
Бобринский А.А., граф 118
Богданов А., политический деятель
 332
Борисов, печник 47
Брейтерман А.Д. 159, 160
Бригадиров Н.Г., государственный
 деятель 241, 259
Брюхатов Л.Д., общественный
 деятель 57
Брянский В.Д., государственный
 деятель 58, 59, 163, 363
Бубликов А.А., инженер, государ-
 ственный деятель 182

Буланже П.А., государственный деятель 241
Булдаков В.П., историк 15
Бурышкин П.А., государственный деятель 237
Быков А.Н., государственный деятель 200
Быховский Н.Я., политический деятель 239
Бэдкок С., историк 20

В

Валиков А.П., государственный деятель 310
Васильев Л.С., историк-востоковед 25
Васильчиков А., князь 9
Васнецов А.М., государственный деятель 245
Ведерников, политический деятель 227
Вейд Р., историк 19
Велихов Л.А., юрист, государственный деятель 8, 11, 24, 35, 36, 53, 54, 57, 82, 94, 99, 144, 149, 188, 203, 239, 336, 342
Венцовский А.И., общественный деятель 56
Вернер И.А., публицист 67
Веселовский Б. Б., историк, экономист 55
Веселовский Б.Б., историк, экономист 11, 57, 98, 172, 203, 335, 336
Взоров, государственный деятель 40
Винавер М.М., политический деятель 239

Виноградов С.В., провизор 242
Витте С.Ю., государственный деятель 63
Вишняков Н.П., государственный деятель 22, 46, 47, 77, 191
Волин Б.М., политический деятель 223
Волков М.Ф., врач, государственный деятель 46
Волобуев П.В., историк 369
Вологдин Б.П., общественный деятель 57
Восленский С.П., государственный деятель 258
Всеволожский 246
Вышинский А.Я., политический деятель 75
Вяликова Л.В., историк 14

Г

Гальперин М.Б., политический деятель 239, 256
Гальперн, государственный деятель 219
Галяшкин Н.А., государственный деятель 37, 200, 239, 356
Гельман В., политолог 5
Гендельман М., политический деятель 226
Гензель П.П., экономист 140, 345
Гессен В.М., юрист 66, 203
Гимпельсон Е.Г., историк 19
Глебов Ю.Н., государственный деятель 179, 194, 195, 239, 252
Голицын М.В., князь 238
Голубков К.Г., государственный деятель 128, 194, 239, 255

Городецкий Е.Н., историк 19
 Градовский А.Д., историк 9
 Грановский Л.Б., врач, обществен-
 ный деятель 61, 106
 Гремяченский Д., публицист 178,
 270
 Григорьев С.С., педагог 77
 Григорьев С.Т. (Новодумский), пу-
 блицист 78, 105, 112, 278
 Громан В.Г., экономист, государ-
 ственный деятель 290, 295,
 302, 305, 306
 Грунт А.И., историк 19
 Гудков П.К., государственный дея-
 тель 76
 Гусев А.А., агроном 296

Д

Далина О.А., историк 214
 Данилов Ф.А. (Ачадов), государ-
 ственный деятель 94, 224,
 271, 342
 Джугашвили-Сталин И.В., поли-
 тический деятель 239
 Дзюбин С.Р., государственный дея-
 тель 183, 241, 259, 319
 Дорошевский, государственный
 деятель 135
 Дорф Д.Я., государственный дея-
 тель 239, 288
 Дружинин В.П., государственный
 деятель 107
 Дувакин Д.Д., государственный
 деятель 58
 Дуван, государственный деятель 199
 Дурдин А.Д., общественный дея-
 тель 57

Дурнякин Г.И., государственный
 деятель 199

Е

Евсеев Н.И., государственный дея-
 тель 309
 Евтихийев И. публицист 62
 Екатерина II, императрица 28
 Еранцов, полковник 199
 Ерошкин Н.П., историк 19
 Ефимовский, прапорщик 227

Ж

Железнов В.Я., профессор 140
 Жерядин, башмачник 47
 Жиделев Н.А., политический дея-
 тель 200
 Журавлёв А.А., экономист 90, 172,
 199, 203, 239, 339, 347, 368
 Журули Г.Д., государственный дея-
 тель 170, 173

З

Загорский К.К., государственный
 деятель 200, 336
 Загряцков М.Д., экономист 96
 Зажурило К.А., государственный
 деятель 259
 Залкинд Л., экономист 108
 Занфтлебен С.Ф., государственный
 деятель 182
 Зарудный А.С., политический дея-
 тель 239
 Звягинцев Е.А., общественный
 деятель 57
 Зембицкий А.Н., государственный
 деятель 238

Зернов Д.С., государственный деятель 199
Зиновьев Г.Е., политический деятель 239
Зубарев А.Д., общественный деятель 56

И

Иванов Н., государственный деятель 322, 323
Иванов С.В., государственный деятель 54, 56, 179
Игнатъев П.Н., государственный деятель 85
Иорданский А.Е., государственный деятель 241
Иорданский Н.Н., общественный деятель 57
Иоффе А.А., политический деятель 239, 332
Исаев А.А., государственный деятель 195, 200, 216, 239, 240, 271
Исаков О.Ю., политический деятель 7

К

Калистратов А.Е., инженер 77
Калугин М.Д., общественный деятель 336
Каменев Л.Б., политический деятель 239
Каминский Г.Г., политический деятель 258
Каплан, государственный деятель 199
Карахан Л.М., политический деятель 239

Карпов А.Ф., слесарь 242
Катин-Ярцев В.Н., политический деятель 239, 252, 253
Катуар Л.Л., государственный деятель 40
Кауфман А.А., политический деятель 239
Каханов, государственный деятель 29
Кашенеленбаум З.С., профессор 140
Кедрин Е.И., государственный деятель 56
Келлер Б.А., биолог, почвовед 262
Келлер М.В., инженер 200
Керенский А.Ф., государственный деятель 202, 225, 260, 264
Кизеветтер А., публицист 232, 243
Китанина Т.М., историк 133
Кичкин С.Ф., государственный деятель 40
Кишкин Н.М., государственный деятель 59, 181, 264, 279
Клименко Н.Н., государственный деятель 339
Клунный П.М., государственный деятель 9
Книпович Ф.А., государственный деятель 240
Коварский Б.Н., политический деятель 239
Коварский И.Н., политический деятель 226, 236, 237, 318
Кокушкин И.А., политический деятель 229, 242, 248
Коллонтай А.М., политический деятель 239

Колокольников П.Н., государственный деятель 62
 Колчак А.В., адмирал 201
 Колышко В.И., государственный деятель 198
 Комаров В.Ф., государственный деятель 199
 Кондратьев М.П., политический деятель 199
 Кондратьев Н.Д., экономист 116, 121, 132
 Кони А.Ф., адвокат 54
 Корнилов Л.Г., генерал 254, 258
 Коробков В.А., государственный деятель 89
 Королёв Л.Н., агитатор 227
 Короленко В.Г., писатель 212
 Коротнев А.Д., государственный деятель 255, 339, 348, 349
 Корсаков В.Д., статистик 197
 Костылев Б.Н., государственный деятель 253, 351
 Кошкин, государственный деятель 135
 Кравчук, военный 325
 Крамарев А.Я., архитектор 57
 Крамаров Я.И., государственный деятель 84
 Красовский Н.Н., политический деятель 246
 Крассов А.В., преподаватель 241, 286
 Крепик, государственный деятель 135
 Кролюницкий Н.А., государственный деятель 260
 Кропоткин П.А., политический деятель 74

Кручковская В.М., историк 14, 180, 240, 242
 Крыжановский Д.А., государственный деятель 198, 319
 Кузовков Д.В., общественный деятель 342
 Кузьмин-Караваев В.Д., юрист, государственный деятель 56, 239
 Кулишер И.М., юрист 203, 340, 369
 Куприянов А.И., историк 221
 Курцев А.Н., историк 167
 Курчинский М.А., экономист 104, 203, 336
 Кутлер Н.Н., государственный деятель 336
 Кушелев К.В., государственный деятель 351
 Кушнырь-Кушнарев Г.И., политический деятель 130

Л

Лавринович Ю.Н., публицист 316, 318
 Левдииков Е.Г., общественный деятель 57
 Левитина М., государственный деятель 255
 Лелянов П.И., государственный деятель 179, 194
 Ленин В.И., политический деятель 223
 Леонов С.В., историк 15
 Леонтович, государственный деятель 199
 Лепёшкин А.И., историк 13
 Либер М.И., политический деятель 239

Литошенко Л.Н., общественный деятель 141, 238
Лобовиков В.И., политический деятель 243, 246, 247
Лодыженский И.Н., политический деятель 239
Лузин Ф.А., государственный деятель 138, 295
Луначарский А.В., политический деятель 239, 240, 255
Лунданицкий В.Р., государственный деятель 40
Львов Г.Е., князь 40, 58, 182–184, 186–188, 190
Ляндау Л.Г., экономист 98

М

Мадаев Н., публицист 346
Маклаков Н.А., государственный деятель 63
Маковский В.Е., художник 234
Максимов А.П., государственный деятель 47
Максимов, государственный деятель 199
Макушин В.Н., государственный деятель 260
Малис Ю.А., чиновник 241, 268
Мануйлов А.А., государственный деятель 283
Мартов Ю.О., политический деятель 239, 259
Медведев Д.А., государственный деятель 5
Мельцер Р.-Ф., архитектор 201
Меншуткин Б.Н., государственный деятель 195

Меншуткин В.В., государственный деятель 239
Метт М.А., инженер 77, 239, 319
Мильчик И.И., государственный деятель 195, 239, 240
Милюков П.Н., политический деятель 239
Милютин В.П., политический деятель 239, 240
Минор О.С., государственный деятель 238, 251, 257
Минц И.И., историк 13
Миронов Б.Н., историк 30, 42
Михайлов В., государственный деятель 193
Михайловский В.Г., статистик 55, 211
Мишин А., политический деятель 229
Мишнин, государственный деятель 350
Морозовы, династия 45
Моролев М.В., политический деятель 246
Мотошков С.А., монтер 241
Мрозовский И.И., генерал 181
Мухачев, государственный деятель 135
Мысовский П.К., присяжный поверенный 206

Н

Набоков В.Д., политический деятель 253
Нардов К.Н., политический деятель 239
Нардова В.А., историк 14, 17, 40, 41, 157

Насатисин М.О., государственный деятель 301
 Неклютин К.Н., предприниматель 134, 177
 Неллис К.К., предприниматель, меценат 56
 Нечаев В.М., государственный деятель 200
 Никаноров И.В., государственный деятель 199
 Никитин А.М., государственный деятель 249, 272, 324
 Никитин М.Г., государственный деятель 135
 Никитский А.А., государственный деятель 200, 216, 281, 298, 315, 339, 343, 365, 369
 Николаевский Б.И., политический деятель 239
 Николай II, император 83
 Новиков В.Н., государственный деятель 194, 200, 239
 Новиков М.М., государственный деятель 57, 79

О

Огнёв Н.В., государственный деятель 246
 Озеров И.Х., экономист 95, 164
 Ольденбург С.Ф., государственный деятель 199

П

Пайпс Р., историк 19
 Панченко В.Ф., государственный деятель 260, 307, 309

Паньков, государственный деятель 184
 Переверзев П.Н., государственный деятель 199
 Петр I, император 27
 Петров Г.В., государственный деятель 200
 Петров М.Н., публицист 57, 72, 75, 83, 85, 194, 204, 217, 218, 239, 240, 252, 253, 255, 265
 Петропавловский К.С., государственный деятель 247
 Пешехонов А.В., государственный деятель 291, 304, 365
 Пигнатти В.Н., государственный деятель 189
 Пиир А., историк 315
 Писарев А.Е., историк 17
 Писарькова Л.Ф., историк 30, 45, 214, 234
 Плеве В.К., государственный деятель 215
 Подбельский В.Н., политический деятель 223
 Поливанов М., управляющий московскими городскими железными дорогами 280
 Полнер Т.И., публицист 83, 87, 187
 Полонский Г., общественный деятель 117
 Полтерович В.М., экономист 25
 Поска И.И., государственный деятель 215
 Потемкин А.А., государственный деятель 260
 Поткина И.В., историк 45

Прокопович С.Н., государственный деятель 301, 310

Пропин И.П., торговец 310

Протопопов А.Д., государственный деятель 84, 135

Протопопов Д.Д., государственный деятель 47, 53, 54, 56, 57, 62, 186, 204, 209, 252, 253, 271, 335, 336, 348, 369

Путилов А.И., промышленник 351

Путин В.В., государственный деятель 6

Р

Резцов Н.А., государственный деятель 54, 56

Ривлин Я.В., публицист 219

Риттих А.А., государственный деятель 119, 136

Родзянко М.В., государственный деятель 181–184

Рудаченко С.Д., историк 306

Руднева С.Е., историк 17

Руднев В.В., государственный деятель 11, 237, 258, 272, 303, 318, 343

Руднев Н.А., государственный деятель 184

Румянцев А.В., полицмейстер 184

Рутенберг, помощник командующего Петроградским военным округом 264

Рябушинский П.П., предприниматель, государственный деятель 180

Рязанов Д.Б., политический деятель 239

С

Салазкин А.С., государственный деятель 40

Саламатов П.Т., государственный деятель 246, 260

Самоцветова О.В., историк 147, 164

Сахаров В., государственный деятель 120

Свердлов Я.М., политический деятель 239

Семёнов Д.Д., историк 36, 46, 94

Серебровский С.М., архитектор 275

Серополко С.О., общественный деятель 57

Сидяков Г.И., государственный деятель 40

Сильвин М.А., государственный деятель 200

Скворцов-Степанов И.И., политический деятель 256

Слиозберг Б., государственный деятель 220

Смильг Э.О., государственный деятель 255

Смирнов А.А., государственный деятель 182, 192, 198, 300

Смирнов Н., историк 19

Соколов А.А., экономист 140, 162, 333, 342

Сосновский И.В. 171

Столбов С.Я., преподаватель 284

Столыпин П.А., государственный деятель 6, 50, 55, 64, 65

Стрежнев С., общественный деятель 112
 Стрельцов Р., публицист 224
 Студенецкий С.А., государственный деятель 237, 318
 Стучка П.И., политический деятель 217, 239
 Судовиков М.С., историк 49
 Сысин А.Н., врач 115

Т

Таиров Ф.Н., государственный деятель 198
 Таль Л.С., профессор 96
 Твердохлебов В.Н., экономист 8, 11, 89, 94, 168, 204, 336, 342
 Теодорович И.А., государственный деятель 195, 239
 Тимкин Ю.Н., историк 243
 Толстой И.И., государственный деятель 36, 37, 41, 48, 51, 54, 68
 Тома Альбер, министр вооружения и снабжения Франции 201
 Тотомианц В.Ф., экономист 47, 95, 102, 103
 Трепов А.Ф., государственный деятель 134
 Третьяковы, династия 45
 Троцкий Л.Д., политический деятель 66
 Трутовский В.Е., публицист 195, 222, 239, 267, 332, 354
 Туган-Барановский М.И., историк, экономист 336
 Тыркова А.В., политический деятель 239, 302

У

Ульянова Г.Н., историк 110
 Ульянов А.Н., публицист 230, 234
 Урицкий М.С., политический деятель 239
 Урусов С.Д., князь 321
 Ушаков М., инструктор 229

Ф

Федин Я.Г., предприниматель 134
 Федоров М.П., государственный деятель 53, 116, 239, 304, 336
 Филатьев Г.В., государственный деятель 80, 238
 Фролов А.С., государственный деятель 251

Х

Халютин В.Л., государственный деятель 40
 Хатунцев А.Н., государственный деятель 182, 241
 Хижняков В.В., государственный деятель 261
 Хикки М., историк 19
 Хинчук Л.М., государственный деятель 62
 Хлыбов К.Н., заведующий дровяным складом 268
 Хренов А.С., государственный деятель 198

Ц

Церетели И.Г., государственный деятель 365

Ч

- Чайковский Н.В., политический деятель 239
Чаплыгин С.А., государственный деятель 40
Чарушин Н.А., общественный деятель 284
Челноков М.В., государственный деятель 58, 59, 61, 83, 86, 87, 136, 181, 190, 295
Чернеховский Е.Д., историк 146
Черносвитов В.И., государственный деятель 183
Чернышев А.И., государственный деятель 182

Ш

- Шапиро Л., политический деятель 217, 218
Шах В.М., государственный деятель 266
Шебеко В.Н., государственный деятель 86
Шереметевский М., инженер 97
Шефлер М.Е., государственный деятель 304
Шилов А.А., государственный деятель 197
Шингарев А.И., государственный деятель 251
Шипов Д.Н., государственный деятель 35, 77
Шкляев П.Н., государственный деятель 40
Шлезингер Л. 121, 127
Шнитников Н.Н., адвокат 56, 77, 239, 252

- Шпаро Б.А., государственный деятель 197

- Шрейдер Г.И., юрист, государственный деятель 66, 95, 102, 164, 195, 216, 219, 239, 240, 251, 264, 267, 271, 272, 304, 305, 316, 322, 364–366

- Шрейдер Д., публицист 225

- Штюмер Б.В., государственный деятель 83

- Шубин-Поздеев Н.Д., государственный деятель 40

Щ

- Щепкин Н.Н., государственный деятель 58
Щербатов А., князь 73

Э

- Эйлер А.А., государственный деятель 248, 249

Ю

- Юревич В.А., профессор 319

Оглавление

Введение.	. 5
Глава 1. Социально-политические основы городского самоуправления в России накануне Февральской революции 1917 г.	
1.1. Компетенция и особенности организации городского самоуправления в преддверии революции .	. 27
1.2. Социальный состав муниципалитетов .	. 42
1.3. Муниципальные деятели накануне революции 1917 г.	. 52
1.4. Положение городских самоуправлений в преддверии Февральской революции в оценках российского общества	. 63
1.5. Муниципалитеты и политика.	76
Глава 2. Муниципальное хозяйство и финансы российских городов в преддверии революции 1917 г.	
2.1. Хозяйственная деятельность органов городского самоуправления в России накануне революции	89
2.2. Финансовое положение российских муниципалитетов к 1917 г.	142
Глава 3. Политическая роль и трансформация института городского самоуправления в период существования Временного правительства	
3.1. Февральская революция и проблемы адаптации института самоуправления в революционной реальности	177
3.2. Планы Временного правительства, партий и общественности по преобразованию института городского самоуправления	203
3.3. Муниципальная выборная кампания в условиях революции .	221
3.4. Демократические думы летом-осенью 1917 г.: проблемы организации и функционирования.	. 250
Глава 4. Финансово-хозяйственная деятельность муниципалитетов в условиях революции (март — октябрь 1917 г.)	
4.1. Муниципалитеты, городское хозяйство и попытки решения насущных проблем горожан	274

4.2. Революция и муниципальные финансы.	327
Заключение	372
Приложение	380
Источники и литература.	. 380
Именной указатель.	399

Научное издание

А.В. Мамаев

**Городское самоуправление в России
накануне и в период
Февральской революции 1917 г.**

Выпускающий редактор
Ирина Фатиева

Макет и верстка
Татьяна Мальцева

Художник
Елена Александрова

Корректор
Маргарита Савина

Издательство «Историческая литература»
109316, г. Москва, ул. Волгоградский пр-кт, д. 26, стр. 1
тел.: +7(495) 118-25-14
histlit.com

Подписано в печать 06.07.17

Формат 70х90/16
Бумага офсетная 80 г
Гарнитура Newton

Печать офсетная
Заказ № 02908/17

Отпечатано в соответствии с предоставленными материалами
в «ИПК Парето-Принт» 107546, Тверская область, Боровлево – 1.

ISBN 978-5-9908943-5-8

