

УДК 94(47).084.1  
ББК (Т)63.3(2)611-2

**А.В. Мамаев**  
*кандидат исторических наук,  
научный сотрудник,  
Институт российской истории РАН*

## **ГОРОДСКИЕ БЮДЖЕТЫ В УСЛОВИЯХ РЕВОЛЮЦИИ 1917 г. и МУНИЦИПАЛЬНОЙ РЕФОРМЫ**

Автор исследует динамику муниципальных бюджетов в условиях революции и муниципальной реформы на материалах нескольких типологически разных городов. Исследователь приходит к выводу об углублении в 1917 г. бюджетного кризиса в городах из-за отказа государства существенно расширить финансовые возможности муниципалитетов, инфляции и роста цен, влияния мировой войны, роста требований со стороны рабочих, слабости и нестабильности власти, политизации на муниципальном уровне.

*Ключевые слова:* Россия, города, революция 1917 года, городское самоуправление, муниципальный бюджет.

**A.V. Mamaev**  
*PhD in History, Research Assistant,  
The Institute of Russian History of the RAS*

## **CITY BUDGETS DURING THE REVOLUTION OF 1917 AND THE MUNICIPAL REFORM**

The author examines the dynamics of municipal budget in the conditions of the revolution and the municipal reform on example of several typologically different cities. The researcher comes to conclusion about deepening fiscal crisis in cities because of the refusal of significant expansion in the financial capacity of municipalities, inflation and growth of prices, impact of world war I, growth of worker's demands, weakness and instability of government and politicization of at municipal level.

*Keywords:* Russia, city, revolution of 1917, city self-government, municipal budget.

В начале XX в. роль муниципалитетов в деле развития городов и улучшения условий жизни горожан возрастала.

Постепенно органы муниципальной власти перестали выступать лишь «арбитрами» и сами становились участниками публично-правовых и частноправовых отношений в городах: организовывали предприятия, заведения сферы услуг, занимались улучшением городского благоустройства, заботой о пожарном, санитарном, продовольственном состоянии городов, осуществляли культурные мероприятия, развивали действия в сфере образования, здравоохранения. Все это требовало финансовых средств.

Росла и общественная значимость городского самоуправления, наиболее близкого к обывателю уровня власти, иногда рассматривавшегося «прогрессивными» деятелями в качестве альтернативы «коронному» управлению.

Основой успешного и эффективного функционирования органов городского самоуправления являются достаточные финансовые ресурсы. Между тем, налоговая база предреволюционного самоуправления была достаточно слабой. Нехватка средств явно мешала муниципальным деятелям улучшать благоустройство городов, удовлетворять бытовые, культурные, медицинские, образовательные потребности населения в той степени, как это было в городах Запада.

Одним из следствий недостаточной финансовой базы муниципалитетов являлся частый явный или скрытый дефицит бюджета. Например, в Москве бюджет на 1917 г. был принят в начале года, формально он был бездефицитным. Однако дефицит был устранен искусственным способом. Чтобы свести смету, в нее не включили суммы прибавки окладов городских служащих, которые уже решено было ввести. Управа представила их на рассмотрение Московской городской думы на следующий день после утверждения сметы<sup>1</sup>. В реальности для сведения бюджета 1917 г. без дефицита доходы Москвы должны были быть больше на четверть<sup>2</sup>.

Революция породила в муниципальной среде надежды на то, что ограничения и жесткий контроль со стороны государственной власти ослабнут, и городам будет предоставлено гораздо больше возможностей для налаживания муниципального

<sup>1</sup> Коммерсант. 1917. 13 янв.

<sup>2</sup> Там же. 1917. 9 янв.; 1917. 9 февр.

хозяйства, укрепления финансовой базы и расширения сферы деятельности.

Весной-летом 1917 г. была проведена муниципальная реформа, в результате которой органы городского самоуправления были демократизированы, по итогам выборов к власти во многих городах пришли умеренные социалисты. Усилилась политизация муниципалитетов, расширились их полномочия в хозяйственной сфере, в деле образования, охраны правопорядка, продовольственном, жилищном вопросах.

Проследим динамику ситуации с муниципальными бюджетами в 1917 г. на примере ряда городов, отличающихся административным статусом, экономической ролью и численностью населения: столичной Москвы, губернских Вятки и Тулы, а также уездных городов Котельнича, Вятской губернии, и Серпухова, Московской губернии. Изучение материалов по нескольким типологически разным городам позволяет взглянуть на рассматриваемую проблему комплексно, выявить те аспекты, которые иначе могли бы оказаться вне поля зрения.

Задержки с принятием городскими думами смет в 1917 г. достигали полугода и более. Так, смета г. Серпухова на 1917 г. была принята только 28 ноября 1917 г.<sup>1</sup>, Котельнича — 31 июля 1917 г., дефицит составил 32% бюджета<sup>2</sup>, Тулы — 18 июля 1917 г., фактический дефицит — 4,4%<sup>3</sup>, Вятки — 11 июля 1917 г. с дефицитом 13%<sup>4</sup>. Кроме Серпухова к 10 октября 1917 г. смету на 1917 г. из городов Московской губернии не смогли предоставить Бронницы, Верея и Клин<sup>5</sup>.

В связи с бурным ростом расходов (они выросли вдвое, со 100 млн р. до 199 млн р. в течение 1917 г.), до октября 1917 г.

---

<sup>1</sup> Центральный исторический архив Москвы (ЦИАМ). Ф. 549 (Серпуховское городское общественное управление). Оп. 3. Д. 3123. Л. 97; Ф. 2340 (Губернский комиссар Московской губернии). Оп. 1. Д. 128. Л. 44.

<sup>2</sup> Государственный архив Кировской области (ГАКО). Ф. 1074 (Котельническая городская дума). Оп. 1. Д. 1. Л. 143.

<sup>3</sup> Государственный архив Тульской области (ГАТО). Ф. 174 (Тульская городская управа). Оп. 2. Д. 3645. Л. 241–241об.

<sup>4</sup> ГАКО. Ф. 1345 (Вятский губернский комиссар ВП). Оп. 2. Д. 31. Л. 35об–36; Ф. 628 (Вятская городская управа). Оп. 6. Д. 1025. Л. 54–58.

<sup>5</sup> ЦИАМ. Ф. 65 (Московское губернское по земским и городским делам присутствие). Оп. 42. Д. 62. Л. 23–24.

Московской городской думе пришлось утвердить две дополнительные сметы, в результате чего дефицит составил около 85 млн р., или 42% расходного бюджета<sup>1</sup>.

Показательна почти годовая задержка с принятием сметы на 1917 г. в г. 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 пяти членов в бюджетной комиссии оставался только один человек, так как двое гласных перешли в состав членов управы, купец И.А. Шибяев, известный своим негативным отношением к чрезмерному обложению домовладений, отказался состоять членом комиссии, а 30 апреля сложил полномочия еще один гласный, заявив, что комиссия в составе двух гласных продолжать работы по бюджету все равно не правомочна. 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 свои полномочия<sup>2</sup>, в августе 1917 г. новый состав думы еще не вступил в управление городом и не мог выслать смету по запросу губернского комиссара<sup>3</sup>. 29 сентября 1917 г. Серпуховская городская дума сообщила ему, что смета до сих пор не утверждена<sup>4</sup>.

В Туле задержка с принятием сметы объяснялась тем, что некоторые отделы сметы финансовой комиссии пришлось перedelывать по несколько раз в связи с повышением жалования служащим и рабочим, увеличением цен на материалы. Повлияли на своевременное представление сметы и события Февральской революции<sup>5</sup>.

Те же трудности были в Вятке. Вятское городское общественное управление уже в начале 1917 г. столкнулось с отсутствием наличных средств в кассе. Все свободные ресурсы направля-

<sup>1</sup> ЦИАМ. Ф. 179 (Московская городская дума и управа). Оп. 21. Д. 3788. Л. 3.

<sup>2</sup> Там же. Ф. 2340. Оп. 1. Д. 128. Л. 44.

<sup>3</sup> Там же. Ф. 549. Оп. 3. Д. 3072. Л. 1–4.

<sup>4</sup> Там же. Ф. 65. Оп. 42. Д. 62. Л. 23–24.

<sup>5</sup> Тульская молва. 1917. 14 июля.

лись на деятельность по заготовке топлива и продовольствия, а Особое совещание по топливу не спешило предоставить городу гарантию по займу в 1,5 млн р. на эти цели, поэтому город был вынужден расходовать свои средства. Это создавало кассовый дефицит, который и стал важной проблемой на реже 1916–1917 гг. Как сообщалось в газете «Вятская речь» в январе 1917 г., Вятской городской думе нечем было оплачивать срочные долги по займам, возникла задержка с выдачей назначенных думой наград к рождеству для служащих управы<sup>1</sup>. Счетоводство Вятской городской управы было запущено еще до революции, отчетность Вятской городской управы за 1915 и 1916 гг. не была составлена. Ее отсутствие вредно отражалось на ведении городского хозяйства и мешало выработке сметы на 1917 г.

На рассмотрение сметной комиссии Вятской городской думы расчет доходов и расходов муниципалитета был передан управой 24 февраля 1917 г. После начала революции председатель комиссии В.Н. Попов заявил об отказе от своей 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» сметная комиссия закончила свои работы только к концу мая<sup>2</sup>.

Причина задержки со сметой в Котельниче — необходимость затратить определенное время для того, чтобы точно рассчитать сумму городского оценочного сбора на основе завершенной после Февральской революции переоценки недвижимого имущества<sup>3</sup>.

Организационные проблемы, воспрепятствовавшие рассматриваемым нами муниципалитетам вовремя принять смету, были одним из проявлений нарастающей политической борьбы, свидетельствующим о политизации хозяйственных вопросов в условиях революции. Свое негативное влияние оказал и бурный рост расходов городов, вызванный инфляцией, расширением компетенции муниципалитетов, ростом организованности и повышением требований со стороны городских рабочих и служащих.

<sup>1</sup> Вятская речь. 1917. 19 янв.; 1917. 25 янв.; 1917. 28 янв.

<sup>2</sup> ГАКО. Ф. 628. Оп. 6. Д. 1025. Л. 54–58.

<sup>3</sup> Там же. Ф. 1074. Оп. 1. Д. 1. Л. 62.

Как предполагали составители сметы г. 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 полицией — милиции, в 5,7 раза, содержание пожарной команды — на 55% (на основе данных сметы 1916 и 1917 гг.)<sup>1</sup>. 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 Серпухова в 1917 г. выделено в два раза больше средств, чем на полицию в 1916 г. Содержание водопровода Серпухова за период с января по сентябрь 1917 г. обошлось в 1,5 раза дороже, чем в 1916 г.<sup>2</sup> В Туле в июле 1917 г. выяснилось, что в 1917 г. расходы на содержание городского управления должны были вырасти в 1,7 раза, на пожарную команду — в 2,5 раза, на электростанцию — в 2 раза<sup>3</sup>. Аналогичный процесс наблюдался в Вятке и Москве.

Серьезный рост затрат городов был связан с повышением жалования городским работникам. К апрелю 1917 г. общая сумма прибавок рабочим и служащим Москвы составила уже примерно 15% от общего городского бюджета. При этом производительность труда городских рабочих 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 р., или 54% первоначального бюджета города на 1917 г.<sup>4</sup>

Городская дума признала эти ставки «в общем соответствующими условиям рынка, особенно по отношению к техническому квалифицированному персоналу, хотя в то же время оклады некоторых категорий низших служащих представляются преувеличенными... Учитывая, однако, создавшееся среди городских рабочих повышенное настроение и возможность конфликтов...», дума согласилась с этими прибавками, которые должны были выплачиваться с 1 мая 1917 г.<sup>5</sup> Меры по повышению окладов го-

<sup>1</sup> ГАКО. Ф. 587 (Вятское губернское по земским и городским делам присутствие). Оп. 23. Д. 134. Л. 22; Ф. 1074. Оп. 1. Д. 1. Л. 149-149об.

<sup>2</sup> ЦИАМ. Ф. 549. Оп. 3. Д. 3120. Л. 1об-10.

<sup>3</sup> ГАТО. Ф. 174. Оп. 3. Д. 3120. Л. 1об-10.

<sup>4</sup> ЦИАМ. Ф. 179. Оп. 21. Д. 3884. Л. 79.

<sup>5</sup> Там же.

родских работников были вызваны не только доброй волей думских гласных, но и требованиями со стороны рабочих.

Ярким примером превращения доходного муниципального 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 предпринимали активных действий по борьбе с незаконным бесплатным проездом солдат. По данным газеты «Русские ведомости», если в январе 1917 г. трамвай дал 182 тыс. р. дохода, то в феврале принес убыток в 109 тыс. р., в марте — убыток в 852 тыс. р., за 24 дня апреля — недобор около 280 тыс. р. В целом, к концу апреля общий недобор по смете 1917 г. составил уже примерно 1 043 тыс. р. и в дальнейшем только увеличивался<sup>1</sup>.

Бюджетный дефицит углублялся в связи с продолжавшейся войной. Расквартированные в городах гарнизоны, городские предприятия, работавшие на нужды обороны, 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 уже не отвечали действительным суммам городских расходов, фактически, города были вынуждены производить эти траты из своего кармана. Кроме того, выплаты из государственного бюджета задерживались, причем не только по вине государственных финансовых органов, но и из-за несвоевременного представления воинскими частями отчетности о затраченных на расквартирование солдат суммах<sup>2</sup>.

Расходы в течение 1917 г. возрастали также 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 частич-

---

<sup>1</sup> Русские ведомости. 1917. 30 апр.

<sup>2</sup> ГАКО. Ф. 1345. Оп. 2. Д. 31. Л. 35об.

ное выполнение которых планировалось потратить сумму, составлявшую более 70% доходов города на 1917 г.<sup>1</sup> В г. Вятке местные власти были намерены устроить канализацию<sup>2</sup>. 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 и многое другое. Однако источник средств для всех этих нововведений оставался один — займы: требовалось занять до 5 млн р.<sup>3</sup> 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<sup>4</sup>.

Несмотря на значительный рост расходов, большинство из них не успевало за инфляцией, а значит, фактически ассигнования на различные цели со стороны муниципалитетов уменьшались.

Для того чтобы свести к минимуму бюджетный дефицит, муниципалитеты должны были либо сокращать расходы, либо повышать доходы бюджетов. Сокращение расходов выразилось в свертывании мер по капитальному ремонту городской недвижимости, предприятий, отказе от капитальных вложений, от существенного повышения расходов в сфере благоустройства, общественного призрения, медицинской, санитарной областях, что в условиях инфляции фактически означало сворачивание какой-либо 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 рассмотренных нами городов постепенно сокращалась: если в 1916 г. эти расходы составили в Котельниче 30,6% всех 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. —

---

<sup>1</sup> ГАКО. Ф. 1074. Оп. 1. Д. 1. Л. 39-39об.

<sup>2</sup> Вятская речь. 1917. 22 апр.

<sup>3</sup> ГАКО.Ф. 1345. Оп. 2. Д. 31. Л. 120об-121.

<sup>4</sup> Русские ведомости. 1917. 12 марта; 1917. 25 мая.

34,6% (на основе данных смет 1916 и 1917 гг. г. Котельнича<sup>1</sup>, г. Серпухова<sup>2</sup>, г. Тулы<sup>3</sup>, г. Москвы<sup>4</sup>).

Повышение городских доходов было ограничено жесткими рамками, определенными Городовым положением 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 чего сумма оценочного сбора возросла в 2,5 раза и составила 6,8% всех доходов города. С целью повысить доходы города Котельническая 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.<sup>5</sup> Можно было надеяться на значительные поступления, однако доходы должны были начать поступать только со следующего, 1918 г., а расходы резко возросли уже в 1917 г. К тому же, оценки принадлежащей городу земли в 1917 г. так и не было произведено<sup>6</sup>, хотя она могла бы стать серьезным залогом и обеспечить более легкие условия кредита.

Основным способом получить дополнительные доходы являлось повышение косвенных налогов и взятие займов. Ценовая Дума Серпухова, остававшаяся у власти до лета 1917 г., 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 скотобойней<sup>7</sup>. Однако повышение тарифов не успевало за инфляцией, городские предприятия в 1917 г. остались убыточными: водопровод принес потери, для покрытия которых потребовалось 3,3% доходной сметы Серпухова на 1917 г., скотобойня — убыток в сумме 1% доходов города<sup>8</sup>.

<sup>1</sup> ГАКО. Ф. 587. Оп. 23. Д. 134. Л. 22; Ф. 1074. Оп. 1. Д. 1. Л. 149-149об.

<sup>2</sup> ЦИАМ. Ф. 549. Оп. 3. Д. 3040. Л. 65; Д. 3123. Л. 97.

<sup>3</sup> ГАТО. Ф. 174. Оп. 2. Д. 3645. Л. 241.

<sup>4</sup> Известия Московской городской думы. 1916. № 2; 1917. № 1.

<sup>5</sup> ГАКО. Ф. 1074. Оп. 1. Д. 1. Л. 142об.

<sup>6</sup> Там же. Л. 51, 52.

<sup>7</sup> ЦИАМ. Ф. 549. Оп. 3. Д. 3136. Л. 2-3.

<sup>8</sup> Там же. Д. 3119. Л. 102, 149.

Котельнич путем повышения различных сборов и тарифов также не смог существенно увеличить доходы. Согласно принятой в июле 1917 г. смете, общая 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 в сравнении с 1916 г. только на 16%, доходы городских предприятий — на 15,6%<sup>1</sup>. Дефицит бюджета, составлявший 32% расходов, было решено преодолеть путем займа у частных лиц сроком на 20 лет<sup>2</sup>.

В г. Вятка повышение тарифов обеспечило возмещение только 40% бюджетного дефицита. Остальные 60% было решено покрыть путем займа<sup>3</sup>.

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, предусмотренных на 1917 г. После прихода к власти демократического состава думы был введен дополнительный оценочный сбор, равный основному, одновременно создавалась оценочная комиссия, которая должна была осуществить переоценку домов на основе их реальной стоимости, взятой не по данным 1917 г., когда вследствие спекуляций стоимость домов возросла в несколько раз, а по земским материалам 1913 г., в результате чего сумма оценочного сбора с домовладельцев Тулы, по предварительным расчетам, должна была вырасти до 1,5 млн р., или почти в 7 раз по сравнению с 1917 г.<sup>4</sup>

В Москве, повысившей с начала 1917 г. тарифы предприятий, в первое время после начала революции стремились избежать новых повышений, расходуя средства, полученные от займов. На совещании городской управы и финансовой комиссии в феврале 1917 г. было решено выпустить облигационный заем в Америке на сумму примерно 16 млн р. под 6% сроком

<sup>1</sup> ГАКО. Ф. 1074. Оп. 1. Д. 1. Л. 170об, 267об–268об, 318–318об.

<sup>2</sup> Там же. Л. 143–143об

<sup>3</sup> Там же. Ф. 1345. Оп. 2. Д. 31. Л. 3об.

<sup>4</sup> ГАТО. Ф. 174. Оп. 1. Д. 40863. Л. 6-6об; Д. 40864. Л. 4.

на 3 года, половина выручки от которого должна была пойти на нужды трамвая, вторая половина — для водопровода<sup>1</sup>. В феврале 1917 г. товарищем московского городского головы В.Д. Брянским был составлен проект внутреннего облигационного займа в 21 млн р. Его реализация была задержана неопределенностью судьбы самого московского городского самоуправления.

В марте переговоры о типе займа и условиях его выпуска были закончены<sup>2</sup>. Однако получение облигационных заемных средств занимало несколько месяцев, поэтому для того, чтобы быстро достать оборотные средства в марте 1917 г. московский муниципалитет выпустил векселя сроком на 9 месяцев из 5 7/8%, реализовав их в 4-х банках на сумму 15 млн. 800 тыс. р.<sup>3</sup> Покупка рудника в мае 1917 г. также должна была быть оплачена за счет выпуска специального облигационного займа<sup>4</sup>. За приобретение партии угля в августе 1917 г. московское самоуправление расплатилось векселями на 1 млн р. из 7% годовых. В итоге к сентябрю 1917 г., по сравнению с ситуацией на 1 января 1917 г., задолженность г. Москвы по облигационным займам увеличилась на 15% со 144 до 166 млн р.<sup>5</sup>

Сомнительную честь повышения большей части тарифов кадетская дума оставила новому составу муниципальных органов. После прихода нового, демократически избранного, преимущественно эсеровского состава городской думы размеры повышения тарифных ставок были определены: с сентября 1917 г. плата за воду, канализацию, газ повышалась более чем в 2 раза, также была резко повышена трамвайная плата<sup>6</sup>, но этого не хватило, и 10 октября 1917 г. Московская городская дума постановила заключить новый заем в 30 млн р. на покрытие расходов по второй дополнительной смете<sup>7</sup>.

Осенью-зимой 1917 г. городские самоуправления, руководствуясь новым Положением о финансах, опубликованным только

<sup>1</sup> Русские ведомости. 1917. 24 февр.

<sup>2</sup> Коммерсант. 1917. 27 февр.; 1917. 19 марта; 1917. 8 апр.; 1917. 26 апр.

<sup>3</sup> Русские ведомости. 1917. 15 марта.

<sup>4</sup> ЦИАМ. Ф. 179. Оп. 21. Д. 3884. Л. 79.

<sup>5</sup> Там же. Д. 4339. Л. 27, 204.

<sup>6</sup> Там же. Оп. 2. Д. 3086. Л. 11-13об; Оп. 21. Д. 3884. Л. 149об.

<sup>7</sup> Там же. Оп. 28. Д. 113. Л. 169-170.

в сентябре 1917 г., повысили ставки по ряду прежних налогов и ввели предусмотренные законом новые сборы. В Серпухове, после проведенной осенью переоценки на основе новых правил, в 1917 г. должен был быть собран в 6 раз больший, чем в 1916 г., оценочный сбор<sup>1</sup>, 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.

В Котельниче решили использовать такой способ быстрого пополнения бюджета: вместо сдачи городских земель в аренду под постройку домов, что приносило стабильные ежегодные поступления и в обычных условиях являлось наиболее рациональным способом использования городской собственности, было решено продавать эту муниципальную недвижимость в частную собственность. Управа Котельнича была уверена, что «время теперь самое удобное для продажи помянутых участков... таковые уйдут по дорогой цене...»<sup>2</sup>. Но у этого решения было много отрицательных моментов: скорее всего, городские земли скупили бы нажившие огромные, слабо облагаемые налогами капиталы дельцы, небогатые же слои населения не смогли бы найти на эти цели столь значительных сумм.

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. В конце 1917 — начале 1918 г. домовладельцы жаловались в Серпуховскую городскую управу на отсутствие средств к существованию после уплаты оценочного сбора, на то, что «...сумма городского сбора значительно превышает доходность... владений, и таким образом для нас, домовладельцев, совершенно теряется всякий материальный интерес владения...»<sup>3</sup>. Домовладение во многих городах стало убыточным.

<sup>1</sup> ЦИАМ. Ф. 549. Оп. 3. Д. 3040. Л. 66.

<sup>2</sup> ГАКО. Ф. 1074. Оп. 1. Д. 1. Л. 344, 362.

<sup>3</sup> ЦИАМ. Ф. 549. Оп. 3. Д. 3080. Л. 11, 19–19об.

Несмотря на повышение тарифов, т.е. косвенных налогов с населения, на основе принципа себестоимости, носившие массовый характер займы, введение новых прямых налогов, данные о положении бюджетов рассмотренных нами городов к концу 1917 г. свидетельствуют о том, что финансовое положение муниципалитетов ухудшилось. В Серпухове принятая 28 ноября смета на 1917 г. формально была сведена с превышением доходов над расходами на 24%. Однако собираемость прямых налогов была низкой. На начало 1918 г. оставалось недоимок в сумме 36% от предположенных в 1917 г. доходов. По результатам 1917 г. фактический дефицит бюджета Серпухова составил 20% от расходной сметы. 2/3 недоимок приходилось на оценочный сбор<sup>1</sup>, что было характерно и для других городов (так в Туле ежегодные недоимки составляли 20% от предположенных доходов<sup>2</sup>) и связано со сложным материальным положением некоторых домовладельцев, начавшейся в конце 1917 г. муниципализацией домов, ослаблением тяжести государственных санкций за несвоевременную уплату.

Плохое поступление сумм оценочного сбора от собственников недвижимых имуществ в Серпухове объяснялось еще и тем, что некоторым из них, возможно в надежде, что домовладельцы не будут это оспаривать, были начислены чрезмерно высокие суммы налога. Например, дом купца И.А. Шибаева был оценен представителями Серпуховского муниципалитета в 25 881 р. Позже, после его заявления о том, что у него нет собственности, которая могла бы быть обложена на такую сумму, оценка была снижена вдвое; сумму налога с серпуховской мещанки Е.В. Гусевой пришлось снизить с 2982 р. до 677 р.<sup>3</sup> Преодолеть дефицит в бюджете на 1917 г., очевидно, можно было путем использования мер принуждения по отношению к должникам, но такими силами муниципалитет г. Серпухова во второй половине 1917 г. не располагал.

На 1 января 1918 г. 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,

<sup>1</sup> ЦИАМ. Ф. 549. Оп. 3. Д. 3123. Л. 98.

<sup>2</sup> Голос народа (Тула). 1917. 8 авг.

<sup>3</sup> ЦИАМ. Ф. 549. Оп. 3. Д. 3080. Л. 25, 29.

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 1/3 всего имущества. К 1 ноября 1917 г. Вятка имел долги на сумму в 79% всего городского имущества<sup>1</sup>, более чем в 1,5 раза превышавшие доходы города в 1917 г., в конце 1917 г. планировалось занять дополнительно сумму, составлявшую 10% стоимости имущества муниципалитета.

Отмечалась низкая собираемость налогов. Финансовая комиссия Вятской городской Думы указывала в ноябре 1917 г., что только текущие расходы до конца года должны были составить до 700 тыс. р., тогда как свободных наличных средств в кассе Управы было всего 30 тыс. р. Слабые поступления в кассу наличных средств вели к тому, что не было денег на уплату жалования служащим, на производство текущих расходов, что и вынуждало прибегать к новым займам. Согласно составленному проекту сметы 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.)<sup>2</sup>.

С задержкой поступали средства, выделявшиеся государством Тульской городской думе: так, деньги на выдачу солдаткам поступали «...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»<sup>3</sup>. По произведенным в начале сентября 1917 г. подсчетам, в оставшиеся 4 месяца 1917 г. доходы Тулы должны были составить 2 млн 46 тыс. 791 р., в то время как расходы — 2 млн 734 тыс. 328 р., дефицит бюджета составил 24,5% от объема предположенных расходов. Покрыть 45% дефицита решено было за счет повышения тарифов на воду и электричество<sup>4</sup>. К сентябрю 1917 г. Тула имела задолженность свыше 7 млн 246 тыс. р., т.е. 75% от стоимости имущества (9 млн 655 тыс. р.)<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Вятская мысль. 1917. 17 нояб.

<sup>2</sup> ГАКО. Ф. 630 (Вятская городская дума). Оп. 8. Д. 847. Л. 86.

<sup>3</sup> Тульская молва. 1917. 7 сент.

<sup>4</sup> ГАТО. Ф. 174. Оп. 2. Д. 3645. Л. 345-346.

<sup>5</sup> Там же. Оп. 1. Д. 40964. Л. 8; Оп. 2. Д. 3645. Л. 345.

В ноябре 1917 г. сложилось плачевное положение: тульский городской голова К.А. Зажурило сообщал, что в кассе тульского муниципалитета было лишь 70 тыс. р., в то время как только на пособие солдаткам, сумма которого так и не была перечислена центром, требовалось около 100 тыс. р., на уплату жалованья работникам было необходимо 300 тыс. р. и выплату по векселям — 100 тыс. р. Чтобы преодолеть нехватку текущих средств Тульская городская дума была вынуждена заложить свое имущество на сумму в 1,5 млн р., кроме того, был выпущен заем для горожан на общую сумму в 1,5 млн р. купюрами стоимостью от 5 до 25 р., со сроком погашения 7 лет<sup>1</sup>.

Долги Москвы, по данным на октябрь 1917 г., в 2,5 раза превышали сумму предположенных на 1917 г. доходов<sup>2</sup>. Недвижимого имущества к марту 1917 г. московский муниципалитет имел на сумму 1 млрд 125 млн р., из них 80 млн р. стоили муниципальные дома и различные постройки, остальное приходилось на городские земли<sup>3</sup>. 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 не успело найти отражение в документах управ, поэтому долговое бремя рассмотренных нами городов нельзя было назвать непосильным, однако темпы его роста были впечатляющими. 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.

Причинами углубления бюджетного кризиса в городах стали затяжка с принятием и несовершенство законов, расширявших финансовые возможности муниципалитетов, рост цен, повышение стоимости закупаемых материалов и рабочей силы,

<sup>1</sup> Голос народа (Тула). 1917. 10 нояб.; 1917. 17 нояб.

<sup>2</sup> ЦИАМ. Ф. 179. Оп. 21. Д. 4339. Л. 202–204.

<sup>3</sup> Коммерсант. 1917. 27 февр.; Русские ведомости. 1917. 10 окт.

продолжавшаяся война, нерешительность действий и слабость центральных и местных властей, нестабильная политическая обстановка, сохранение прежней финансовой системы, недостатки которой ярко проявились к началу 1917 г.

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 налогов — 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 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.

Несвоевременные расчеты государства и налогоплательщиков с муниципалитетами, несоответствие между доходами и расходами вкуче с потребностью в оборотных средствах для ведения продовольственной и дровяной операций вели к крайней нехватке текущих средств на счетах самоуправления, что вынуждало делать новые займы.

Взаимные долги и обязательства между муниципалитетами и налогоплательщиками требовали со стороны самоуправления решительных мер по взысканию задолженности при поддержке имевшихся у государства средств принуждения. Взаиморасчеты с государством также могли бы в значительной мере снять финансовую напряженность.

В течение 1917 г. значение частнопроводимых способов покрытия дыр в бюджетах, не соответствовавших общественно-правовой природе муниципалитетов, еще более возросло. Меры по повышению доходов не успевали угнаться за инфляцией и вынужденным ростом расходов.

Глубокий бюджетный кризис муниципальных органов в 1917 г. стал одним из факторов, позволившим пришедшим к

власти большевикам сравнительно легко ликвидировать демократическую «думскую» систему городского самоуправления, заменив ее системой Советов.

Вероятно, ключом к решению муниципальных проблем того времени могли бы стать общие, системные меры: прекращение войны, приобретение властью надежной опоры в силовых органах, решительность в действиях.

### ***Информация об авторе***

*Мамаев Андрей Владимирович* — кандидат исторических наук, научный сотрудник, Институт российской истории РАН, 117036, г. Москва, ул. Дмитрия Ульянова, д. 19, e-mail: andreydx2006@yandex.ru.

### ***Author***

*Mamaev Andrey Vladimirovich* — PhD in History, research assistant, The Institute of Russian History of the RAS, 19, D. Ulyanov Street, Moscow, 117036, e-mail: andreydx2006@yandex.ru.