

ФИНАНСОВАЯ БАЗА ОРГАНОВ ГОРОДСКОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ РОССИИ НАКАНУНЕ РЕВОЛЮЦИИ 1917 г.

THE FINANCIAL BASE OF MUNICIPAL SELF-GOVERNMENT ON THE EVE OF RUSSIAN REVOLUTION OF 1917

A. Mamaev

Annotation

This article examines the question of what financial capabilities possessed city government in Russia before the revolution. Concludes that the financial base of cities by 1917 was too narrow and limited, so cities could not adequately solve vital problems for the citizens, and the government showed no desire to satisfy the need of funds for municipalities in urban development.

Keywords: city self-government, urban economy, municipal finance, beginning of XX century, revolution 1917.

Мамаев Андрей Владимирович
К.и.н., ст. научный сотрудник
Института экономики РАН

Аннотация

В статье исследуется вопрос о том, какими финансовыми возможностями располагали органы городского самоуправления в России накануне революции. Делается вывод, что финансовая база городов к 1917 году была слишком узкой и ограниченной. Города не могли в должной мере решать жизненно важные для горожан проблемы, а власть не проявляла желания удовлетворять потребность муниципалитетов в средствах на развитие городского хозяйства.

Ключевые слова:

Городское самоуправление, городское хозяйство, муниципальные финансы, начало XX века, революция 1917 года.

Органы городского самоуправления в России были созданы прежде всего для ведения городского хозяйства. Постепенно города включались в этот процесс не только в роли "контролёра", "арбитра", но и 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 городов, осуществляли культурные мероприятия, развивали свои действия в сфере образования, здравоохранения. Всё это требовало финансовых средств. Только наличие прочной финансовой базы могло обеспечить быстрые положительные изменения в муниципальном хозяйстве и повысить авторитет самоуправлений в глазах населения.

Вопрос об улучшении финансового положения городов стоял накануне революции 1917 г. крайне остро.

Финансовая база органов городского самоуправления к 1917 г. формировалась в первую очередь за счёт поступлений налогов, определённых муниципалитетам законодательно. Городовое положение 1892 г., действовавшее к началу 1917 г., предоставило городским общественным управлениям крайне ограниченную налоговую базу: оценочный сбор с недвижимых имуществ, с промысловых свидетельств, с заведений трактирного про-

мысла 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 проезд и проезд по городским сооружениям. Права самостоятельно вводить новые налоги города не имели, поэтому добиться серьёзного повышения доходной базы за счёт налогов было нельзя.

Серьёзную часть доходного бюджета городов составляли поступления в возврат расходов и правительственные пособия от государства. Пособия направлялись в основном в сферу народного образования и имели целью введение всеобщего трёхлетнего обучения.

Третья важная часть доходов муниципалитетов к 1917 г. – это городские предприятия и прочее муниципальное имущество.

Соотношение между этими частями бюджета городов помогают представить следующие данные: в бюджете городов и посадов Московской губернии в период с 1914 по 1916 годы самый большой процент доходов приносили пособия от государства и возврат расходов – 38,7%, доходы с городских имуществ, сооружений, предприятий составляли 28,5% всех доходов городов, оценочный сбор

приносил 18,4%, с торговли и промыслов получалось 9,7% доходов [1, С. 14]. Сборы с промысловых свидетельств и остальные мелкие сборы и пошлины играли сравнительно незначительную роль.

Возьмем российские города в целом. В 1912 году доходная база городских бюджетов в России складывалась в основном из неналоговых поступлений:

Таблица 1.

Совокупные доходы 971 города
Российской империи за 1912 год [2, С. 136].

Источники доходов	Тыс. руб.	%
Доходы от городских предприятий	85 458,2	31
Пособия городам от государства и возврат расходов	65 478,2	23,7
Доходы от городских имуществ и оброчных статей	49 189,7	17,8
Оценочный сбор с недвижимого имущества	39 012,3	14,2
Сбор с торговли и промыслов	15 917	5,8
Остатки наличности и недоимки	10 394,5	3,8
Пошлины	4 786,9	1,7
Сборы с экипажей, лошадей и собак	1 381,8	0,5
Разные поступления	4 061,5	1,5
ВСЕГО	275 680	100

Если мы возьмем в качестве примера небольшой непромышленный уездный городок Вятской губернии Котельнич, то там цифры будут следующие: муниципальные предприятия в Котельниче оказались важной статьёй доходной сметы, принеся в 1916 г. 24,3% всех доходов. С городских имуществ и оброчных статей Котельнич получал ещё более значительную сумму – 40,6% доходов. Оценочный сбор (при максимальном уровне взимаемого процента – 10% с доходности) давал лишь 2,9% всех доходов [3, Л. 22].

В Туле муниципальные предприятия дали 27,9% от общей суммы муниципального бюджета, а затрачено на городские предприятия было 19,5% расходов города. Оценочный сбор – 10% с чистой доходности недвижимо-

го имущества – составил 15,6% поступлений [4, С. 2–3, 75, 96, 124].

В Москве в 1916 г. городские предприятия формировали 56,6% доходной части бюджета, в то время как на их содержание уходило 36,7% расходов города. Оценочный сбор составил 11,5% доходов. Именно благодаря повышению тарифов на пользование некоторыми предприятиями (в первую очередь трамваем) Москве удалось свести смету 1917 г. без дефицита [5, С. 18, 24 – 27, 35 – 36].

Как видим, налоговые поступления, как составляющие финансовой базы городов, к 1917 г. отошли на второй план. Тем не менее, оценочный сбор, платившийся домовладельцами, оставался весьма значимым. Однако от его уплаты были освобождены казенные здания, помимо городского сбора с имущества взимались аналогичные сборы в пользу государства и земства [6, С. 44], сам размер оценочного сбора был ограничен 1% от ценности имущества либо 10% от доходности. Большинство гласных цензовых дум были домовладельцами, поэтому они стремились уменьшить свои выплаты в ущерб городским финансам: около 50% дореволюционных городских самоуправлений не доводили оценочный сбор до предельной нормы, городские оценки имущества, как правило, были чрезмерно низкими [7, С. 407 – 409]. Так, из 15 уездных городов Московской губернии лишь в 10 городах к началу 1917 г. оценочный сбор был доведён до максимума, в 1 городе он составлял 80% от предельной нормы, в 1 – 70%, в 3 – 60%.

При постоянном росте стоимости городской недвижимости и инфляции переоценка иногда не производилась десятилетиями. Кроме того, у домовладельцев имелась возможность переложения суммы оценочного сбора в виде платы за аренду жилья на квартиронанимателей, съёмщиков комнат. Формально прямой налог, взимаемый с одной группы горожан, оборачивался косвенным сбором с другой части населения. В то же время, домовладельцы, не имевшие квартирантов, вынуждены были платить оценочный сбор из своего кармана, из средств, полученных каким-либо другим путём. Особенно тяжким это было для престарелых и тяжелобольных собственников, не получавших со своих домов доходов и не имевших больше возможности зарабатывать деньги своим трудом. После заморозки платы за наём жилья в 1915 г. собственники недвижимости лишились формальной возможности полностью перекладывать прямые налоги на плечи квартиронанимателей, поэтому на повышение сумм оценочного сбора домовладельцы реагировали болезненно, поднимали наёмную плату неофициально, под угрозой выселения жильца из арендуемого им помещения.

Муниципальная налоговая система всё меньше соответствовала принципу справедливости, зачастую чрезмерно облагая тех, чьи доходы и так были невелики, и оставляя вне своего внимания горожан, получавших значительную прибыль. Можно согласиться с Л.А. Велиховым,

который считал, что политическим результатом бессистемной экономической политики царского правительства по отношению к городам стал сдвиг мелкой, средней и крупной буржуазии в сторону оппозиции накануне революции [8, С. 46]. Отказ городских управлений от повышения оценочного сбора и переоценки недвижимости, начавшийся, что возросшие расходы придётся погашать путём косвенных сборов, направляло в сторону оппозиции и остальное население городов, имевшее кроме недовольства чрезмерно высокими косвенными налогами и другие претензии к центральной власти [9, С. 17].

Можно предположить, что на финансовое положение и хозяйство городских самоуправлений могла бы оказать благотворное воздействие перестройка налоговой системы: введение новых прямых налогов, которые могли бы быть основаны не только на принципе владения каким-либо имуществом, но на основе обложения доходов, получаемых всеми горожанами, независимо от того, были ли они домовладельцами или квартирными арендаторами.

В среде муниципальных деятелей, хозяйственников и юристов в начале XX вв. активно обсуждался вопрос о способе управления предприятиями: либо они отдаются в концессию частным лицам, либо города сами осуществляют оперативное хозяйственное управление ими. К 1917 г. в огромном большинстве городов России разделяли идею муниципализации, что и обеспечило для многих городов дополнительный ресурс пополнения городских финансов. Но наряду с многочисленными плюсами система муниципализации имела и существенные недостатки: могла порождать злоупотребления, популистские действия, была подвержена непрофессиональному влиянию извне. Муниципализация вела к значительно большей зависимости муниципалитетов от результатов управления предприятиями – в таком случае возможные убытки и потери ложились непосредственно на плечи городов, в то время как при неудаче концессионного управления предприятием со стороны одного частного лица, концессия сравнительно безболезненно для города могла быть передана другому. В нестабильное, революционное время, муниципализаторская система была опасна в первую очередь тем, что она слишком сильно зависела от субъективных факторов: воли муниципалитета, давления на него извне, профессионализма управленцев.

Несмотря на почти абсолютное господство принципа муниципализации в деятельности дореволюционных городских общественных управлений, по данным Л.А. Веллихера, около трети муниципалитетов почти не имели доходного имущества, а значительные поступления от деятельности муниципальных предприятий получали только крупные города [7, С. 407].

Не всегда рациональным было использование городами имевшегося у них земельного фонда. До 1911 года существовало законодательное ограничение максимального срока аренды земли под постройку жилищ и сельскохозяйственную обработку (12 лет). В результате отданные в аренду земли нещадно эксплуатировались.

Делать какие-либо фундаментальные вложения краткосрочный арендатор не желал. В качестве выхода из такого положения некоторые города стали продавать городские земельные участки частным лицам, но это означало, что города теряли ценное имущество, которое могло быть источником постоянных, растущих доходов, источником обеспечения кредитов, стоимость которого постоянно росла.

Учитывая возрастающую значимость косвенных налогов: поступлений от городских предприятий, имущества, – важными способами увеличения доходов могли бы стать создание новых предприятий, удовлетворяющих те или иные потребности населения, целенаправленная и грамотная политика по сдаче в аренду, в концессию муниципального имущества. Однако возможности получения доходов путём косвенного обложения, которое оказывалось тяжким бременем для населения с низкими доходами, были ограничены. Без серьёзных изменений налоговой базы муниципалитетов, увеличения общего благосостояния общества, прекращения затяжной, требующей огромных расходов войны, в рамках существовавшего к началу революции правового поля вряд ли можно было добиться значительного повышения доходов, как муниципалитетов, так и на общегосударственном уровне.

Способом улучшить ведение городского хозяйства и при этом избежать значительных единовременных трат могли стать кредиты и займы, однако возможности их получения были весьма ограничены. Государство не охотно 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. р., причём больше 73% государственных средств было выделено в связи с чрезвычайными обстоятельствами, а не на нужды развития хозяйства городов [10, С. 61 – 63].

В условиях отсутствия финансовой, кредитной поддержки государства города были вынуждены пользоваться средствами, позаимствованными у частных лиц и общественных учреждений.

Из общей задолженности городов 50 губерний Европейской России к 1 июля 1910 г. в 323 млн. р. на долю долгов по облигационным займам приходилось 80,7% всей задолженности, долги земельным банкам – 6,5%, казне, городским банкам, частным лицам и учреждениям – 12,8% [11, С. 99]. 39,4% общего числа городов к началу 1912 г. совсем не имели никаких долгов [12, С. 1]. Отсутствие задолженности в большинстве случаев означало, что эти города почти совсем не развивали городское хозяйство.

Как видим, в российских городах в деле привлечения финансовых средств роль облигационных займов была очень высокой. В этом явлении было много положительных черт. Облигационные займы становились важным

источником получения средств для реализации муниципалитетами тех или иных масштабных задумок, выступали в качестве оптимального инструмента привлечения средств в конкретные производственные проекты, что давало покупателям муниципальных облигаций гарантию сохранения и преумножения их инвестиций.

76,7% всех облигационных займов были ориентированы на постройку, выкуп и усовершенствование муниципальных доходных предприятий и имуществ: электрических, телефонных 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, заключённых на более тяжёлых условиях. Эти данные, которые приводит А.Д. Брейтерман, рисуют "весьма благоприятную картину" [12, С. 39].

Однако облигационные займы имели и свойства, негативно влиявшие на возможности привлечения средств на развитие муниципального хозяйства. Облигационные займы имелся смысл выпускать, если требовалось привлечь значительные средства. С образовывавшимися таким путём 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 приходилась на Москву: 34,5% от общей ещё невыплаченной суммы займов городов России к началу 1911 г. [12, С. 3, 36].

Большая часть губернских, уездных города, заинтересованные в получении заимообразно небольших сумм, не могли использовать возможность выпускать облигации. Оставалась лишь возможность займа у частных лиц.

Насколько значительным был объём муниципальных долгов? А.Д. Брейтерман при решении этого вопроса оперирует данными 60 городов, предоставивших соответствующие сведения, на конец 1910 – начало 1911 г. У основной массы русских городов задолженность колебалась между 20 и 30% ценности их имуществ. "...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 имуществ, исследователь делает вывод, что "...кредитоспособность большинством наших городов мало использована и притом не только мелкими и средними, но и большими городами..." [12, С. 55 – 56].

В предреволюционные годы происходит активный процесс наращивания долгов. В период с 1907 по 1910 г. задолженность Москвы выросла в 2,6 раза. С 1912 по 1 июля 1914 г. города продолжали активно занимать:

власти разрешили осуществить облигационные займы 18 городам, на сумму 163 млн. 452 тыс. 300 р., в т.ч. заём Москвы на 36 млн. 920 тыс. р., Тулы – на 1 млн. 134 тыс. 300 р. [13, С. 51; 14, С. 123].

Многими муниципальными деятелями, экономистами ставился вопрос об организации дешёвого кредита для городов и земств. В 1912 г. была создана государственная Касса городского и земского кредита. Средства кассы составили 10 млн. р. основного и 10 млн. р. оборотного капитала, выданного ей государством в ссуду. Кроме того, касса имела право выпускать облигации в сумме не свыше 100 млн. рублей. Имевшихся в распоряжении Кассы средств было явно недостаточно для удовлетворения потребностей сотен городов и земств, к тому же для получения кредита из этого источника нужно было выполнить ряд сложных бюрократических формальностей [7, С. 413 – 414]. Как результат, до начала революции 1917 г. проблема дешёвого муниципального кредита окончательно так и не была решена.

Имеющиеся данные свидетельствуют о том, что к началу революции ситуация с задолженностью городов была вовсе не катастрофичной. Уплата долгов была растянута по времени на много лет, они были взяты в основном на производительные цели, кроме того, в условиях усиления инфляции и обесценивания денег фактическая сумма долга уменьшалась. Города активно вовлекались в рыночные капиталистические отношения, что открывало перед ними новые источники получения средств на расширение городского хозяйства.

Тем не менее, необходимость кардинального улучшения городских финансов признавалась и правительством, и самими общественными деятелями. В своей резолюции Всероссийский съезд представителей городов по вопросам улучшения городских финансов 1913 г. признавал существование "опасности, угрожающей муниципально-финансовым кризисом подавляющему большинству русских городов" [15, С. 323]. Министры финансов и внутренних дел в 1912 г. в объяснительной записке к закону "Об улучшении земских и городских финансов" отмечали: "...приходится признать, что значительный рост городских бюджетов, при всё развивающихся потребностях городских самоуправлений, с одной стороны, и ограниченности имеющихся у них в настоящее время источников налогового характера, с другой, уже ставит многие города в весьма затруднительное положение и указывает на необходимость изыскания мер к усилению их доходного бюджета...", "...вопрос об улучшении их финансов назрел в настоящее время и требует настоятельного разрешения" [16, С. 74 – 75].

Начавшаяся мировая война оказала значительное негативное влияние на финансовое положение городов. В общем благоприятное финансовое положение портили займы, заключённые в связи с войной, задержка с поступлением пособий от государства, дополнительные расходы, связанная с ними крайняя нехватка оборотных средств. С начала войны города перешли от долгосроч-

ных к системе краткосрочных займов, гарантированных правительством. К началу 1917 г. города заключили таких займов на сотни миллионов рублей, и, не желая выплачивать их, вынуждены были просить об отсрочке [7, С. 386]. Значительная часть полученных в результате краткосрочных заимствований средств вместе с частью городских доходов тратилась на организацию и проведение операций с топливом, продовольствием. 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 подобные меры.

Как сами муниципальные деятели оценивали финансовое положение городов к началу революции? По данным анкеты "Календаря-справочника городского деятеля", проведенной в 1916 г., из 62 ответивших самоуправлений в 45 финансовая ситуация по сравнению с 1915 г. ухудшилась, в 15 осталась без изменений, улучшилась только в 2 [17, С. 727]. Проведенное в 1916 г. Государственной Думой анкетирование 63 городских управлений показало, что накануне революции даже гласные-цензовики не были вполне довольны традиционной системой. Из 37 городов, оценивших в анкете свое финансовое положение, 32 (86%) признали его совершенно невозможным [18, С. 154 – 155]. Мысль о том, что необходимо вводить новые источники муниципальных доходов, была всеобщей.

К началу революции заметной стала проблема несоответствия между увеличившимся масштабом деятельности, новыми задачами, которые поставили перед собой общественные деятели, требующими значительных финансовых средств, и узкой финансовой базой самоуправлений, сопряженной с ограничениями, зафиксированными в правовых актах, отсутствием дешевого муниципального кредита и чрезмерным мелочным контролем над деятельностью городов со стороны государства.

В начале XX в. ярко проявилось противоречие между запросами городского общества, ожиданиями улучшений в сфере городского хозяйства, стремлением общественно-активных людей участвовать в управлении городами и теми реальными возможностями, которыми муниципалитеты располагали в тех условиях.

Города оказывались не в состоянии удовлетворительно решать многие жизненно важные для городского населения проблемы. В таких условиях был крайне важен курс государства, который должен был быть направлен на создание благоприятных условий для роста городского хозяйства. Очевидная неготовность власти и значительной части думских гласных к решению финансовых проблем муниципалитетов, неспособность быстро и решительно ликвидировать множество препон на пути к интенсификации роста городского хозяйства, выводу его на качественно более высокий уровень, являлись еще одним фактором, обусловившим усиление оппозиционности правительству и цензовым думам в среде горожан.

ЛИТЕРАТУРА

1. Голицынская Е. Финансы уездных городов Московской губернии // Известия Всероссийского союза городов. 1917. Август – сентябрь. № 47 – 48.
2. Архипкин И.В. Местное самоуправление в России: историко-экономический аспект. М.:ООО "ИПЦ "Маска", 2010. 349 с.
3. Государственный архив Кировской области. Ф. 587. Оп. 23. Д. 134.
4. Смета доходов и расходов города Тулы на 1911 год. Тула: И.Д. Фортунатов, 1911.
5. Михайловский А. Смета гор. Москвы на 1917 г. // Известия Московской городской думы. 1917. № 1.
6. Петров М. Городское управление накануне революции // Городское дело. 1918. № 2.
7. Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. Ч. 2. М.: Гос. изд-во, 1928. 467 с.
8. Велихов Л.А. Опыт муниципальной программы. М.–Лг.: Гос. изд-во, 1926. 103 с.
9. Каржанский Н. Как избиралась и работала Московская городская дума. М.: Московский рабочий, 1940. 48 с.
10. Нардова В.А. Самодержавие и городские думы в России в конце XIX – начале XX века. СПб.: Наука, 1994. 157 с.
11. Календарь-справочник городского деятеля на 1913 г. СПб: журн. "Городское дело" и "Земское дело", 1913. 376 с.
12. Брейтерман А.Д. Облигационные займы русских городов. СПб.: тип. ред. периодич. изд. М-ва фин., 1913. 58 с.
13. Календарь-справочник городского деятеля на 1915 г. СПб: журн. "Городское дело" и "Земское дело", 1915. 448 с.
14. Календарь-справочник городского деятеля на 1916 г. СПб: журн. "Городское дело" и "Земское дело", 1916. 360 с.
15. Труды Первого Всероссийского Съезда представителей городов по вопросам улучшения городских финансов. Киев, 1914. 561 с.
16. Навроцкий В. Закон 5 декабря 1912 г. об улучшении земских и городских финансов. СПб: "Сотрудник", 1913. 168 с.
17. Городское дело. 1916. № 13 – 16.
18. Городское дело. 1917. № 4.