РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК
ИНСТИТУТ РОССИЙСКОЙ ИСТОРИИ

На правах рукописи

04.2.01 0 61689 "

Мамаев Андрей Владимирович

САМОУПРАВЛЕНИЕ ГОРОДОВ РОССИИ В УСЛОВИЯХ РЕВОЛЮЦИОННОГО ПРОЦЕССА. 1917 – 1918 ГГ. (НА МАТЕРИАЛАХ ГОРОДОВ МОСКОВСКОЙ, ТУЛЬСКОЙ, ВЯТСКОЙ ГУБЕРНИЙ).

Специальность 07.00.02 – Отечественная история

Диссертация

на соискание ученой степени
кандидата исторических наук

Научный руководитель:
доктор исторических наук
Сенявский Александр Спартакович

Москва - 2010

Содержание.

ВВЕДЕНИЕ. ---------- **3**

ГЛАВА 1. ГОРОДСКОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В РОССИИ: ИСТОРИЧЕСКИЙ ОПЫТ И СОСТОЯНИЕ К НАЧАЛУ 1917 Г. ------- **47**

1.1. Исторический опыт, законодательство и социальный состав городских общественных управлений к началу 1917 г. ---------- **47**

1.2. Городское хозяйство и финансовое положение самоуправлений городов России накануне революции. ---------- **63**

1.3. Положение городских самоуправлений к началу 1917 г. в оценках российского общества. Кризис дореволюционной модели общественного управления городов России. ---------- **81**

ГЛАВА 2. ГОРОДСКОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В ПЕРИОД СУЩЕСТВОВАНИЯ ВРЕМЕННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА (1917 Г.). -- **91**

2.1. Февральская революция 1917 г. и проблемы трансформации самоуправлений. ---------- **91**

2.2. Демократизация городского самоуправления: законодательство Временного правительства в муниципальной сфере. ---------- **97**

2.3. Политическая роль муниципалитетов в условиях революционного процесса. ---------- **117**

2.4. Финансово-хозяйственная деятельность городских дум в 1917 г.: проблемы, достижения, особенности. ---------- **151**

2.5. Эволюция системы городского самоуправления: 1917 г. --------- **206**

ГЛАВА 3. ГОРОДСКОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ ПОСЛЕ ПРИХОДА К ВЛАСТИ БОЛЬШЕВИКОВ (КОНЕЦ 1917 - 1918 ГГ.). ---------- **212**

3.1. Трансформация органов городского самоуправления после прихода к власти большевиков (конец 1917 – 1918 гг.). ---------- **212**

3.2. Реорганизация системы управления муниципальным хозяйством в 1918 г. ---------- **264**

3.3. Городское хозяйство в конце 1917-1918 гг. ---------- **286**

ЗАКЛЮЧЕНИЕ. ---------- **317**

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ. 329

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ. ---------- **358**

ВВЕДЕНИЕ.

Актуальность темы. История городского самоуправления России в связи со слабой изученностью её проблематики вызывает неизменный интерес исследователей в последние два десятилетия. Находящиеся на стыке революционной и муниципальной тем вопросы функционирования и трансформации системы городского самоуправления в условиях революционного процесса 1917 – 1918 гг. относятся к числу недостаточно исследованных проблем революции в России.

Самоуправление в городах России накануне Февральской революции 1917 г. представляло собой специфическую форму организации власти на местах, при которой население решало вопросы местного значения, непосредственно влиявшие на каждого человека, проживавшего в том или ином городе, через выборные органы, городские думы, в условиях относительной самостоятельности и автономности этих органов. В революционных условиях роль института городского самоуправления резко повысилась: во многих городах думы выступили в качестве центра объединения общественных организаций, начали активно участвовать в решении вопросов, обычно находившихся в компетенции органов государственных, способствовали повышению политической активности горожан и обеспечивали поддержку центральной власти на местах.

В ходе революций 1917 г. и последовавшего за ними 1918 г. было осуществлено несколько радикальных попыток преобразовать систему городского самоуправления, отразивших идеологическую и политическую специфику сменявших друг друга властей. Несмотря на то, что вопрос о самоуправлении городов России в революционную эпоху частично рассматривался в ряде исследовательских работ, вопросы трансформации и деятельности муниципалитетов в то время, в силу их значимости, требуют детального, междисциплинарного, сравнительного, комплексного изучения.

Как правило, учёные, так или иначе изучавшие земства и муниципалитеты, рассматривают их, опираясь на свои представления об общем течении революции, акцентируя внимание на политических аспектах деятельности самоуправлений. В данной работе через призму комплексного исследования вопросов как политической, так и финансово-хозяйственной деятельности муниципалитетов и трансформации института городского самоуправления, попытаемся с новой точки зрения взглянуть на те процессы, которые происходили в России накануне и во время революционного процесса 1917 – 1918 гг.

Практическую актуальность этой теме придаёт то, что на протяжении 90-х гг. XX в. и первых лет XXI в. в нашей стране в сфере местного управления и самоуправления было проведено несколько реформ. Многие их положения вызывали справедливую критику. Высказывались утверждения, что при проведении преобразований необходимо руководствоваться не только западными образцами или конъюнктурными целями, но действовать на перспективу, учитывая особенности менталитета местного населения, его традиции и привычки, используя исторически сложившиеся институты. К тому же законодательные нормы и реальная практическая ситуация в России имеют свойство отличаться.

Изучение опыта, приобретённого на местах в 1917 – 1918 гг., актуально в связи с проводившимися в последнее время попытками реформирования системы местного самоуправления в России и с точки зрения поиска ответа на вопрос о перспективах и формах его существования в будущем.

Объект исследования: городское самоуправление России в условиях революционного процесса 1917 - 1918 гг. на материалах ряда типологически разных городских центров.

При выборе городов, которые находятся в центре внимания, диссертант руководствовался следующими соображениями:

1) охватить основные типы городских поселений России;

2) изучить последовательный процесс трансформации самоуправления

от дореволюционного цензового к «демократической» модели после Февральской революции и далее к советской форме;

3) получить возможность проведения сравнительного анализа ситуации в рамках изучаемой темы на материалах типологически разных городов при их включенности в основной вектор российского революционного процесса.

Предмет исследования: проблемы преобразования и функционирования системы городского самоуправления России в период 1917 – 1918 гг. на материалах выбранных городов.

Степень изученности темы. В апреле 1917 г. на съезде Всероссийского союза городов делегат от небольшого 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 ознаменовать этот юбилей изданием истории городских самоуправлений[1]. Вихрь революции разрушил саму думскую муниципальную модель и надолго отбросил внимание историков от этой проблематики, однако потребность в глубоком и всестороннем её изучении осталась.

Первичное осмысление пути, пройденного городским самоуправлением в период революции 1917 – 1918 гг., началось уже в 1918 г., однако в условиях гражданской войны и незавершённости рассматриваемых процессов о серьёзных научных исследованиях не могло идти речи. Цели, которые преследовали авторы публицистических очерков, были практическими: укрепить свои позиции в условиях острой политической борьбы, оправдать, изобразить в выгодном свете деятельность и политическую позицию определённых партий и течений.

В 1918 – 1920 гг. появляются первые версии, трактовки революционных событий 1917 – 1918 гг. в муниципальной сфере. Авторами такого рода работ были политические деятели, разделившиеся на два лагеря: сторонников и противников захвата власти большевиками. Дискуссия шла в

[1] Известия Всероссийского союза городов. 1917. № 43 – 44. С. 94.

основном вокруг вопросов политического характера. Если умеренные социалисты положительно оценивали ситуацию в сфере городского самоуправления в условиях февральского демократического режима и резко критиковали действия большевиков после их прихода к власти[2], то большевики указывали на ограниченность, двойственность преобразований Временного правительства, вынужденность и позитивный характер преобразований большевиков[3].

Свергнутый большевиками московский городской голова В.В. Руднев считал, что к моменту начала революции, несмотря на многочисленные стеснения, цензовое городское самоуправление обладало «богатым, достойным благодарной памяти наследством». Результатом преобразований Временного правительства стало, как отмечал В.В. Руднев, то, что самоуправление было построено «...на самой широкой демократической основе...»[4]. Однако бывший городской голова был вынужден признать, что осуществление социалистических муниципальных программ натолкнулось на непреодолимое, по его мнению, препятствие – плачевное состояние местных финансов. И виновато в этом, как считал В.В. Руднев, Временное правительство, буржуазные элементы которого тормозили муниципально-финансовую реформу. Отсутствие денег вынуждало отказываться от широких мероприятий в интересах трудящихся, что вызвало нарастание «анархо-синдикалистского» течения среди муниципальных рабочих и служащих[5]. В.В. Руднев полагал, что большевизм стал «идеологическим отображением» «стихийного разложения внутренней жизни муниципального организма»[6].

В противовес трудам оппозиции большевики выпустили свой сборник

---

[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;

[3] 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] Руднев В. Земское и городское самоуправление ... С. 126, 136-137.

[5] Там же. С. 142.

[6] Там же. С. 146-149.

статей, освещавший ситуацию в 1917-1918 гг. с большевистских позиций. Профессор М. Рейснер посвятил свою работу освещению вопроса о роли октябрьской революции в трансформации государственной власти России. По мнению учёного, Временное правительство так и не смогло довести до конца демократическую реформу самоуправления[7]. Успехи же советской власти М. Рейснер оценивал высоко: «...Советам удалось сделать то, чего ещё не достигли наиболее демократические страны мира. Всё местное управление и самоуправление... построено по одному общему типу, сосредоточено в одних руках и представляет собою целостную гармонически разветвлённую систему...»[8].

Наряду с публицистическими работами появляется несколько трудов экономистов. В центре их внимания – вопросы финансового положения органов городской власти[9]. Особенность работ в том, что их авторы не считали происшедшее в октябре 1917 года началом коренной трансформации всей экономической системы, поэтому строили свои размышления в рамках рыночной экономики. По мнению В. Твердохлебова, к расстройству городского хозяйства привёл приход в состав городских дум летом 1917 г. «представителей демократии», ничего не понимавших в городском хозяйстве, представлявших не население, а партийно-политические организации и потому не чувствовавших себя ответственными перед горожанами[10]. Констатировав тяжёлый финансовый кризис городского самоуправления, автор считал, что для выхода из хаоса «...Без помощи со стороны иностранных государств нельзя будет обойтись, а эта помощь вряд ли будет оказана на «благотворительных» началах...»[11].

В условиях НЭПа, в 20-е гг., революция постепенно начала осознаваться как прошлое, однако ведущую роль в осмыслении процессов того времени, в том числе в сфере городского самоуправления, по-прежнему

---

[7] Рейснер М. Указ. соч. С. 48.
[8] Там же. С. 48-49.
[9] Марков А.П. Местные финансы: очерки по вопросам финансового законодательства. Харьков: изд-во «Союз», 1918; Твердохлебов В. Местные финансы. Одесса: книгоизд-во А.А. Ивасенко, 1919.
[10] Твердохлебов В. Местные финансы ... С. 296.
[11] Там же. С. 274.

играли политические деятели, пропагандисты. Советские политические и хозяйственные деятели, как правило, не рассматривали события 1917 – 1918 гг. в контексте самоуправления, предпочитая описывать и анализировать аспекты политической борьбы, революционную деятельность по управлению хозяйством, стараясь противопоставить деятельность большевиков и свергнутых ими властей. Исключением является Л.М. Каганович, стремившийся осмыслить советскую систему как институт самоуправления. Институту самоуправления в дооктябрьский период автор противопоставил советское самоуправление. Оспаривая тезис о неизбежном антагонизме свободного самоуправления коммун и централизма, Л.М. Каганович отмечал качественное отличие системы советского самоуправления от прежнего «буржуазного»: «...государственная власть вся в целом стала самоуправлением, а местное самоуправление стало государственной властью...»[12].

События 1917-1918 гг. продолжали осмысляться на основе научного изучения практики местного самоуправления: исследователями муниципальной тематики, правоведами, экономистами, большинство из которых было деятелями дореволюционной школы. Продолжали работу Б.Б. Веселовский, Л.А. Велихов, В.Н. Твердохлебов[13]. По мнению Л.А. Велихова, в 1917 – 1918 гг. на смену жёсткому контролю центра, бюджетному бесправию, крайней нехватке финансов городов периода самодержавия пришла, как считал Л.А. Велихов, «бессистемная муниципально-финансовая политика» Временного правительства»[14]. Причинами «муниципальной разрухи» стали, по мнению Л.А. Велихова, «общая анархия, которая тогда господствовала, бесхозяйственность и неопытность новых муниципальных органов, занимавшихся только

[12] Каганович Л.М. Местное советское самоуправление. Строительство советской власти на местах. Москва: Красная новь, Главполитпросвет, 1923. С. 15.

[13] 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. Ч. 1,2. М-Лг.: гос. изд-во, 1928.

[14] Велихов Л.А. Опыт муниципальной программы ... С. 46.

политикой и борьбой партий, падение продуктивности труда городских работников и несоразмерная оплата этого труда»[15].

Г.С. Михайлов занимался изучением правовых аспектов деятельности городских советов в первые годы советской власти. Он считал, что у рабочих российских городов не было «коммунальной традиции», поэтому «городскую советскую общину» пролетариат «...стал организовывать постепенно, ощупью, инстинктивно...», с чем и были связаны процессы трансформации правовых форм управления городским хозяйством местными советами[16]. По мнению Г.С. Михайлова, несмотря на тяжелые финансово-экономические условия, оставленные демократическими думами и революционное переустройство государственного и народного хозяйства, «...городские советы стали нащупывать необходимые методы работы, начинали крепнуть и развиваться. Но обострившаяся гражданская война, заставившая прибегнуть к политике военного коммунизма, быстро разрушила... хозяйственную базу горсоветов...»[17].

Со своей оценкой ситуации в сфере городского самоуправления в 1917-1918 гг. в 20-е гг. выступили эмигрантские авторы, среди которых были и известные муниципальные деятели. В 1922 г. бывший московский городской голова эсер В.В. Руднев попытался на основании данных большевистского сборника «Красная Москва» охарактеризовать те изменения в городском хозяйстве, которые претерпела Москва за период с 1917 по 1920 гг. Констатировав отсутствие улучшений в период деятельности демократической Московской городской думы, В.В. Руднев объяснял это войной, плохим состоянием муниципальных финансов, спекулятивными ценами на материалы и труд, то есть обстоятельствами, не зависевшими от муниципальных властей. Большевики, придя к власти и установив контроль над муниципальным хозяйством, привели его, по убеждению В.В. Руднева, к катастрофе, причиной чего стали не внешние обстоятельства, а их «наивные»

[15] Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. Ч. 2. С. 397.
[16] Михайлов Г.С. Основные моменты в развитии городских советов // Советское право. 1922. № 2 С. 42.
[17] Михайлов Г.С. Советский и буржуазный строй городского управления // Коммунальное дело. 1927. № 10-11. С. 15-16.

и радикальные действия[18].

В 20-е гг. в Праге из числа муниципальных деятелей-эмигрантов сформировалось общество по изучению городского самоуправления, выпустившее ряд сборников статей, некоторые из которых были посвящены дореволюционному муниципальному прошлому. Многолетний секретарь, а в 1 половине 1917 г. - городской голова Москвы, Н.И. Астров пытался объяснить причины поражения демократической муниципальной системы отсутствием укоренённости органов общественного самоуправления в широких слоях населения, что привело к дезорганизации жизни на местах[19]. Советская модель самоуправления, по мнению бывшего московского городского головы, превратилась в «исполнительный механизм партии»[20]. Профессор Н.Н. Алексеев сосредоточил своё внимание на выяснении природы городских советов. «Если искать сравнений, то ближе всего к советской системе стоит административное устройство России половины 19 века»... - утверждал автор. - Большевики уничтожили до основания зачатки всякого местного самоуправления в России»[21].

Историки начали разработку вопросов, связанных с революционным периодом 1917-1918 гг., только в конце 20-х гг. Эта тематика сразу оказалась в монопольном ведении историков-марксистов, причём вопросы самоуправления и муниципального хозяйства не вошли в список задававшихся источникам вопросов, контекст самоуправления не стал специальной темой изучения исследователей. Как справедливо отмечал Е.Г. Гимпельсон, круг изучаемых в то время историками проблем был сравнительно узким и почти не затрагивал даже вопросов организации и деятельности городских советов[22]. В 20-е. гг. в воспоминаниях, мемуарах,

---

[18] Руднев В.В. Больной город («Красная» Москва) // Современные записки. 1922. Т. XI. С. 320-323, 336.

[19] Астров Н.И. Из истории городских самоуправлений в России // Местное самоуправление. Труды общества для изучения городского самоуправления в Чехословацкой республике. Прага, 1925. Вып. 2. С. 34, 37.

[20] Он же. Десять лет советского коммунального хозяйства в Москве // Русский экономический сборник. 1928. № 12. С. 5, 8.

[21] Алексеев Н.Н. Местные органы СССР по новейшему законодательству и новейшей практике // Местное самоуправление. Труды общества для изучения городского самоуправления в Чехословацкой республике. Прага, 1927. Вып. 4. С. 53-54, 80.

[22] Гимпельсон Е.Г. Литература о советах первых лет диктатуры пролетариата (ноябрь 1917 – 1920 гг.) //

исторических работах началось формирование штампов, которые затем повторялись в советской литературе, посвященной революции 1917-1918 гг., вплоть до конца 80-х гг. Политически ангажированная позиция большевиков некритически воспринималась, входила в текст повествования учёных. Темы городского самоуправления советские исследователи касались лишь косвенно, исследуя общую ситуацию в революционное время, либо изучая Советы. Методологической основой исследований являлся догматизированный марксизм, классовый подход.

Период 30-50-х гг. XX в. был сравнительно беден исторической литературой. Истории городского самоуправления историки касались, за рядом исключений, в рамках работ по истории политической борьбы большевистской партии в советах, установления советской власти в тех или иных городах и регионах страны[23]. Преобладали историко-правовые исследования. Рассматривая вопрос о причинах ликвидации самоуправления в думской форме, В.С. Ундревич и М.Ф. Карева, изучавшие революционную трансформацию государственного аппарата, полагали, что в этом существенную роль сыграла «контрреволюционная сущность» городских дум. Роспуск дум предстаёт у исследователей как вынужденный шаг[24].

Одной из редких работ того времени, в центре внимания которой находилось муниципальное хозяйство, стала статья М.Н. Петрова, который акцентировал своё внимание на поиске классового подтекста в действиях Московской городской думы. Автор заявлял, что городская дума заботилась о развитии городского хозяйства Москвы только тогда, когда это непосредственно касалось интересов «купцов и фабрикантов». М.Н. Петров делал вывод, что «...фабриканты и купцы, сидевшие в думе, оказались

История СССР. 1963. № 5. С. 155.

[23] См. например: 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 Академии наук СССР, 1955. Т. 5; Петров М.Н. Городское хозяйство // История Москвы. М.: изд-во Академии наук СССР, 1955. Т. 5; 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.

[24] Ундревич В., Карева М. Пролетарская революция и государственный аппарат. М.: Власть Советов, 1935. С. 114.

неспособными справиться с задачей создания крупного современного городского хозяйства...»[25].

С 1956 г. количество работ по истории революции и советов в период 1917 – 1918 гг. резко возрастает, а их тематика становится более разветвлённой и дифференцированной. Исследования учёных стали преодолевать господствовавший ранее «иллюстративный подход», когда факты использовались лишь как подтверждение заранее заготовленной автором схемы. Научные работы стали строиться на более широком фактическом материале, с активным привлечением архивных данных. «В лучших работах, - отмечал Е.Н. Городецкий, - выводы стали строиться на изучении всей совокупности фактов, на обследовании массовых источников»[26]. Во многих исследованиях, посвящённых изучению тех или иных аспектов революционного периода российской истории стали приводиться факты, касающиеся деятельности городских дум: особое внимание уделялось позиции органов городского самоуправления в решающие моменты революции, муниципальной предвыборной кампании и итогам выборов, вопросу роспуска органов городского самоуправления в думской форме, различным аспектам деятельности советов в городах.

Определённое место в советской историографии 1956-80-х гг. занимали историко-правовые исследования о правовых основах местного самоуправления, советской власти на местах. Правовед В.А. Пертцик одним из первых за несколько десятилетий поднял вопрос о существовании особого, советского местного самоуправления. По его мнению, отличие социалистического местного самоуправления от «буржуазного» выражалось в том, что «...оно в силу своей природы, организации, характера деятельности является частью государственного самоуправления...»[27]. Однако работа В.А. Пертцика в целом не смогла изменить ситуацию: советские исследователи в своей массе не употребляли термин

[25] Петров М.Н. Городское хозяйство ... С. 690, 694, 717.
[26] Городецкий Е.Н. Историографические и источниковедческие проблемы Великого Октября. 1930-1960-е гг. М.: Наука, 1982. С. 120.
[27] Пертцик В.А. Проблемы местного самоуправления в СССР. Иркутск, 1963. С. 19-20, 29.

«самоуправление» по отношению к советам, противопоставляли «самоуправление», как буржуазный институт, советской власти.

В рамках проблемы партийно-политической борьбы большевиков в 1917 году появилось много трудов, освещающих муниципальную кампанию и деятельность большевиков в городских думах. Т.В. Алимова, Л.И. Арапова, А.П. Волнистый, А.Я. Грунт, В.В. Демидов, Н.А. Дидиченко, Л.А. Комиссаренко и многие другие авторы изучали эту тему на материалах столиц, отдельных регионов, общероссийских данных[28]. Интересна тема, поднимаемая Б.М. Шором: «революционная борьба» муниципальных рабочих Москвы накануне Октябрьской революции. Его статьи приподнимали завесу над находящимся до сих пор в тени вопросом о роли городских рабочих в углублении муниципального кризиса[29].

В контексте комплексной проблемы борьбы РСДРП(б) и большевистских советов за приход к власти и кризиса «буржуазных» местных органов управления А.М. Андреев осветил во всероссийском масштабе вопросы реорганизации самоуправления, политических столкновений вокруг муниципальных органов, социальный и партийный состав, взаимоотношения рабочих и солдатских советов с муниципалитетами в 1917 г. В пределах Урала этим вопросом занималась Т.М. Баженова, в границах Дальнего Востока – В.Н. Назимок и т.д.[30]

---

[28] Алимова Т.В. Деятельность московской областной организации большевиков в борьбе за массы в муниципальной кампании 1917 г.: дис. ... канд. ист. наук. М., 1979; Арапова Л.И. Большевизация муниципальных органов (районных дум) Москвы накануне Великой Октябрьской социалистической революции // Труды Московского историко-архивного института. М., 1988; Волнистый А.П. Тактика большевистской партии в борьбе за массы на муниципальных выборах в 1917 г.: дис. ... 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.: сб. ст. М., 1958; Дидиченко Н.А. Тактика большевистской партии в муниципальной кампании (март – октябрь 1917 г.): дис. ... канд. ист. наук. М., 1974; Комиссаренко Л.А. В борьбе за массы. Муниципальная деятельность петроградских большевиков в период подготовки Октябрьской революции. Лг., 1983.

[29] Шор Б.М. Революционная борьба рабочих московских городских коммунальных предприятий в августе – октябре 1917 г. // Московский заочный педагогический институт. Учёные записки. Вып. 52. М., 1978; Шор Б.М. Коммунальные рабочие Москвы в борьбе за Советскую власть // Московский заочный педагогический институт. Учёные записки. Вып. 55. М., 1979.

[30] 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.

В рамках проблемы установления советской власти в столице и на местах продолжалась разработка вопроса о ликвидации городского самоуправления в думской форме. Б.Д. Гальперина и В.И. Старцев уточнили датировки роспуска ряда городских дум, опубликованные В. Аверьевым в 1936 году, рассмотрели вопрос о деятельности Петроградской городской и районных дум и слиянии их управленческого аппарата с советским в период после ноября 1917 г., Ф.В. Чебаевский в 1957 году, Л.Ф. Болтенкова в 1988 году исследовали вопрос упразднения органов местного самоуправления на общероссийском материале в историко-правовом ключе[31]. Вопроса о ликвидации городских дум в контексте партийно-политического противостояния коснулся в своей статье Э.М. Щагин. По его мнению, имевшие место в конце 1917 – начале 1918 гг. временные коалиции советов с земствами и городскими думами (например, в Туле) являлись «революционно-целесообразными компромиссами», а не политической ошибкой большевиков, как полагали некоторые историки, потому что они позволяли большевикам не оттолкнуть в лоно «контрреволюции» «демократические слои населения, пока ещё не подготовленные к непосредственному восприятию диктатуры пролетариата»[32]. Б.Б. Ривкин в своей работе затронул вопрос, почти не рассматривавшийся советской историографией: финансовые аспекты перехода функций самоуправления в руки советов[33].

Вопросу организационного и правового оформления городских советов после установления советской власти уделили внимание в своих работах

---

[31] Чебаевский Ф.В. Упразднение местными Советами городских дум и земств // Учёные 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 гг.). М.: ВЮЗИ, 1988;

[32] Щагин Э.М. Коалиции Советов с земствами и городскими думами в конце 1917 – начале 1918 гг. и их освещение в современной советской литературе по истории Великого Октября // Великий Октябрь – непролетарские партии. М, 1982. С. 3 – 11.

[33] Ривкин Б.Б. Финансовая политика в период Великой Октябрьской социалистической революции. М.: Госфиниздат, 1957. С. 261-270.

Е.Г. Гимпельсон, Е.Н. Городецкий, А.В. Гоголевский[34]. Н.М. Алещенко, М.Н. Потехин и коллектив авторов сборника «Ленинградский Совет в годы Гражданской войны и социалистического строительства» в процессе изучения вопросов организации и деятельности Московского и Петроградского советов рассмотрели и некоторые вопросы их хозяйственной деятельности как органов управления городом[35]. В центре внимания историка Т.В. Кузнецовой находились проблемы городского хозяйства Москвы в период с октября 1917 по 1925 гг., среди которых особое внимание автор уделила вопросу становления аппарата управления городским хозяйством Москвы, жилищной политике московских большевиков, проблеме перестройки коммунального хозяйства[36].

События политической жизни, в которую оказались вовлечены муниципалитеты, были вкратце освещены в рамках общих работ по истории революции, советов в революции. Одной из наиболее фундаментальных работ советской историографии стал трёхтомник И.И. Минца «История Великого Октября». Нашлось в нём место и фактам из истории трансформации городского самоуправления, которые были поданы в типичном для советской историографии ключе[37]: думы рассматривались как проводники политики Временного правительства на местах, несамостоятельные, зависимые от центральной власти органы. Расхождения в подходах советских историков относительно системы городского самоуправления были незначительными. Так, если некоторые авторы,

---

[34] Гимпельсон Е.Г. Из истории строительства Советов (ноябрь 1917 – июль 1918 г.). М.: гос. изд-во юрид. лит-ры., 1958; Гимпельсон Е.Г. Советы в годы интервенции и Гражданской войны. М., 1968; Гоголевский А.В. Петроградский совет в годы гражданской войны. Лг., 1982; Городецкий Е.Н. Рождение Советского государства. 1917 – 1918 гг. М., 1965 (второе издание – 1987).

[35] Алещенко Н.М. Московский Совет в 1917-1941 гг. М.: Наука, 1976; Потехин М.Н. Первый Совет пролетарской диктатуры: очерки по истории Петроградского Совета рабочих и солдатских депутатов. 1917-1918 гг. Лг.: Лениздат, 1966; Потехин М.Н. Петроградская трудовая коммуна (1918 – 1919). Лг.: изд-во Ленинградского ун-та, 1980; Ленинградский Совет в годы Гражданской войны и социалистического строительства, 1917 – 1937 гг. Лг: Наука, 1986.

[36] Кузнецова Т.В. Развитие городского хозяйства Москвы. 1917-1925 гг.: дис. ... канд. ист. наук. М., 1966. С. 17; Кузнецова Т.В. Документы государственных архивов по истории городского хозяйства Москвы 1917-1931 гг. // Труды Московского историко-архивного института. Том 15. М.: МГИАИ, 1962. С. 289-305; Кузнецова Т.В. Создание советского аппарата управления городским хозяйством Москвы (1917-1925 гг.) // Труды Московского историко-архивного института. Том 19. М.: МГИАИ, 1965. С.125-162.

[37] Минц И.И. История Великого Октября. Т. 1. М.: изд-во Наука, 1977. С. 26, 703; Т.2. М.: изд-во Наука, 1978. С. 253-254, 330-337, 560-565; Т. 3. М.: изд-во Наука, 1979. С. 691-693, 704, 707, 712-713.

например, А.И. Лепёшкин, Е.П. Баранов[38], считали, что демократизация самоуправлений летом 1917 г. была фикцией, на деле закрепившей ещё большую зависимость самоуправлений от центра, то другие, например, А.М. Андреев[39], утверждали, что проведённая демократизация была в интересах широких народных масс, но она была недостаточной. Мнение, что подлинный демократизм могут обеспечить только Советы, объединяло всех авторов.

Работ, в которых в центре внимания находились бы собственно система городского самоуправления или городские советы как органы самоуправления в 1917-1918 гг., в период до конца 80-х гг. было издано крайне мало. Кроме того, как справедливо отмечал Е.Г. Гимпельсон в 1975 г., «...Историками почти совершенно не изучались городские советы. В литературе о них говорится только в связи с объединением Советов рабочих и солдатских депутатов с Советами крестьянских депутатов...»[40]. Во 2 пол. 80-х годов на фоне поиска новых тем и подходов к изучению истории революционного периода появляются труды, ставившие своей целью именно изучение системы городского самоуправления в условиях революции. Одной из первых таких работ в 1986 г. стала монография В.М. Кручковской по Петроградской городской думе в 1917 году[41], в 1989 г. была написана диссертация Л.В. Вяликовой, посвященная предреволюционной Московской городской думе (работа доведена до февраля 1917 г.)[42]. Эти и ряд других работ предварили всплеск литературы по теме городского самоуправления, пришедшийся на 1990-е – начало 2000-х гг.

В конце 80-х гг. ограничения и запреты, связанные с исследуемым нами революционным периодом, были сняты. Новые общественные условия создали предпосылки для концептуального и методологического пересмотра

---

[38] Лепёшкин А.И. Местные органы власти советского государства (1917 – 1920 гг.): гос. изд-во юридической литературы. М., 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.

[39] Андреев А.М. Местные Советы и органы буржуазной власти (1917 г.). М: Изд-во «Наука»., 1983.

[40] Гимпельсон Е.Г. Литература о советах первого года социалистической революции ... С. 281.

[41] Кручковская В.М. Центральная городская дума Петрограда в 1917 году. Лг.: Наука, 1986.

[42] Вяликова Л.В. Московское городское самоуправление в 1912 - феврале 1917 гг.: дис. ... канд. ист. наук. М., 1989.

истории. Были открыты архивы, опубликованы новые документы, актуализированы некоторые находившиеся ранее в тени темы. Однако отсутствие должного финансирования исторической науки, разрушение научных связей, обмена литературой между столицей и регионами, слабый общественный интерес к серьёзным научным исследованиям негативно повлияли на количество, качество и доступность фундаментальных работ, посвящённых изучаемой нами тематике.

Постсоветская историография городского самоуправления в 1917-1918 гг. характеризуется преобладанием локальных, краеведческих исследований, что связано с возросшим в 90-е гг. интересом историков, любителей, широких масс населения к истории родного края, а также с невозможностью для многих исследователей в связи с нехваткой финансов работать в архивах и библиотеках Москвы, Петербурга, других регионов. Городское самоуправление в революционный период лишь вскользь рассматривалось на историко-теоретическом уровне, в рамках работ, освещавших историю местного самоуправления в целом[43]. Отсюда вытекают достоинства и недостатки многих работ: с одной стороны, изучение городского самоуправления на широкой фактической базе, с привлечением материала, который ранее игнорировался историками (например, письма, воспоминания муниципальных деятелей, городских служащих и рабочих, обращения со стороны простых людей, личные дневники, материалы небольшевистских партий), отказ от исключительно историко-правового и «иллюстративного» подходов, схематизма и концепции, что история провинции – это слабое и запоздалое отражение тенденций, получивших развитие в столицах, обращение внимания на аспекты, которые ранее выпадали из поля зрения исследователей, использование нетрадиционных методологических приёмов, с другой - краеведческий акцент на поиске «самобытного», просто

[13] 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 и др.

интересных фактов, мелкотемье, отсутствие должной координации с исследователями, изучающими ту же тему на материалах других городов и регионов, стереотипность, узость и отказ от возможности расширения источниковой и историографической базы, тенденциозное притягивание фактов к отстаиваемой тем или иным автором концепции или, наоборот, приведение груды фактов при отказе от всяких обобщений, собственных мыслей и выводов, концентрация внимания на находящихся «на поверхности» фактах политической истории. По-прежнему почти не затронуты вопросы, касающиеся муниципального управления уездных городов, городских финансов, муниципального хозяйства.

Часть историков исследует революционный этап существования городского самоуправления в контексте общего развития муниципалитетов в конце 19-го – начале 20-го вв., так П.А. Попов занимается изучением городского самоуправления Воронежа в период с 1870 по 1918 гг., В.В. Ефимова этим же вопросом и периодом на материалах Петрозаводска, в центре внимания Д.Е. Скутарлеева – организационно-финансовый и экономический аспекты местного самоуправления центральных губерний России в 1864-1918 гг., Н.Е. Архипова изучает проблемы организации и деятельности городского самоуправления Нижнего Новгорода в период с 1892 г. до момента появления муниципального закона Временного правительства, Т.З. Бадретдинов занимается вопросами выборов, структуры и общественно-политической деятельности муниципалитетов Казанской губернии с 1905 до момента ликвидации городского самоуправления в думской форме в начале 1918 г., С.Л. Лонина рассматривает городское самоуправление Енисейской и Иркутской губерний с 1870 г. до роспуска городских дум и т.д.[44].

[41] Попов П.А. Городское самоуправление Воронежа (1870-1918 гг.): дис. ... канд. ист. наук. Воронеж, 2005; Скутарлеев Д.Е. Местное самоуправление центральных губерний России в 1864-1918 гг.: организационно-финансовый и экономический аспекты: дис. ... 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.: дис. ... 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.): дис. ... канд. ист. наук. Казань,

На истории революционного периода существования городского самоуправления акцентируют своё внимание Н.Н. Кабытова (на материалах Самары); Д.Е. Румянцев (города Астраханской, Казанской, Пензенской, Самарской, Саратовской и Симбирской губерний), Б.И. Мухачев (Владивосток), Е.М. Трусова (Ростов-на-Дону, Екатеринодар и Ставрополь), Л.Н. Устина (Самара, Саратов, Симбирск), Ю.В. Красовская (города Костромской и Ярославской губерний) и другие[45]. Н.Н. Кабытова в одной из своих статей рассмотрела вопрос о демократизации органов городского самоуправления России в 1917 г., обобщив опыт ряда городов Поволжья. Автор отмечает, что демократизация органов городского самоуправления происходила в поволжских городах с разной степенью оперативности и радикализма. Автор констатирует догоняющий характер демократизации городских дум, что, по мнению Н.Н. Кабытовой, отодвигало их в общественных представлениях на задний план. Н.Н. Кабытова полагает, что процесс демократизации, проходивший весной – летом 1917 г. под влиянием, давлением и контролем новых органов самоуправления – общественных комитетов и советов, формировал предпосылки для изменения формы местного самоуправления[46].

Городское самоуправление изучалось и в рамках исследований по истории политических партий, местных органов власти и управления. Так, В.Е. Остроухов, изучая органы власти и управления Тульской губернии, обратил своё внимание и на деятельность Тульской городской думы, её

2002; Лонина С.Л. Становление и развитие городского самоуправления в Восточной Сибири в 1870 – 1917 гг.: дис. ... канд. ист. наук. Красноярск, 2002.

[45] Кабытова Н.Н. Самарская городская дума в 1917 г. // Самарский земский сборник. Вып. 4. Самара, 1996. С. 8 – 12; Её же. 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: дис. ... канд. ист. наук. Казань, 2006; Мухачев Б.И. Политическая деятельность Владивостокской городской Думы в марте 1917 – июле 1918 гг. // Известия Российского Государственного Исторического Архива Дальнего Востока Т. 3. Владивосток, 1998. С. 158-168; Трусова Е.М. Местное управление и самоуправление на Дону, Кубани и в Ставрополье в 1917 г. Ростов-на-Дону: СННЦ ВШ, 1999; Устина Л. Н. Городские думы в 1917 г. (на материалах Самарской, Саратовской и Симбирской губерний): дис. ... канд. ист. наук. Самара, 1998; Красовская Ю.В. Городские думы Костромской и Ярославской губерний в 1917 - начале 1918 гг.: дис. ... канд. ист. наук. Ярославль, 2002.

[46] 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.

взаимоотношения с другими местными органами власти, посвятил Тульской городской думе одну из своих статей[47].

В центре внимания оказалась и история столичных городских самоуправлений. История Петроградской городской думы подробно рассмотрена в сборнике «Петербургская городская дума, 1846-1918»[48], история Московской городской думы в 1917 г. освещена в работах Л.Ф. Писарьковой[49], А.Е. Писарева[50], в одной из статей С.Е. Рудневой[51].

В постсоветской исторической науке единственной на данный момент монографией, предметно исследовавшей городское самоуправление во время революции на общероссийском уровне, стала работа Н.Д. Судавцова[52]. Однако она имеет ряд особенностей. Автор не акцентирует своего внимания на периоде революции, рассматривая тему в контексте Первой мировой войны, с 1914 года. Наряду с системой городского самоуправления автор рассматривает и институт земства, что в ряде случаев ведёт к нивелированию в работе специфики института самоуправления в городском обществе, его системных отличий: исторических, правовых, социальных, функциональных - от самоуправления в деревне. Можно отметить определённую иллюстративность в раскрытии темы, понятную в связи с широким охватом, взятым автором. В исследовании Н.Д. Судавцова освещается только политическая сторона деятельности самоуправлений, остальным сферам полномочий городских дум не уделяется внимания, хотя именно хозяйственная деятельность муниципалитетов по решению вопросов «местного значения» была для них во все времена основной.

---

[47] Остроухов В.Е. Местные органы власти и управления России и их деятельность в марте 1917 – марте 1918 гг. (на материалах Тульской губернии): дис. … канд. ист. наук. М., 1997; Его же. Тульская городская дума в 1917-1918 гг. // Тульский краеведческий альманах. Вып. 2. Тула: Информ, 2004; Усатов С.А. Органы государственной власти и местного самоуправления России в феврале-октябре 1917 г. (историко-правовой аспект): дис. … канд. ист. наук. М., 2004.

[48] Петербургская городская дума, 1846 – 1918. СПб.: Лики России, 2005.

[49] Писарькова Л.Ф. Московская городская дума, 1863-1917. М.: Мосгорархив, 1998; Её же. Городские реформы в России и Московская дума. М.: Новый хронограф, АИРО-XXI, 2010.

[50] Писарев А.Е. Московское городское общественное управление (Городская Дума) в марте-ноябре 1917 года: дис. … канд. ист. наук. М., 2007.

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

[52] Судавцов Н.Д. Земское и городское самоуправление России в годы Первой мировой войны. М – Ставрополь: изд-во СГУ, 2001.

Разногласия в среде историков городского самоуправления связаны в первую очередь с вопросом о том, какое влияние на трансформацию самоуправления городов в революционных условиях оказало Временное правительство. В советское время мнение исследователей: историков и правоведов, - о степени демократичности и прогрессивности муниципального законодательства Временного правительства менялось. Оценивая законы от 15 апреля и 9 июня 1917 г. в 1927 г., советский правовед Г. Михайлов полагал, что «...творцы этого нового Положения о городских самоуправлениях не без основания говорили, что оно является одним из демократичнейших в Европе. ...Оно являлось едва ли не пределом того, что могла дать буржуазная демократия...»[53]. Спустя 30 лет в 1957 г. А.И. Лепёшкин давал диаметрально противоположную оценку. Поправки, «...внесенные в царские законы о городских органах самоуправления, - считал А.И. Лепёшкин, - не изменили контрреволюционной сущности этих органов и не демократизировали порядок их образования. Органы городского самоуправления по-прежнему оставались безвластными и всецело находились в зависимости от органов правительственной администрации»[54]. В советской историографии 60 – 80-х гг. преобладало более взвешенное мнение, разделяемое И.И. Минцем, А.М. Андреевым, Н.П. Ерошкиным и рядом других учёных. Они полагали, что проводившаяся Временным правительством демократизация земств и городских дум была ограниченной мерой, направленной на упрочение власти буржуазии. Но одновременно признавалось и «...прогрессивное значение демократизации органов местного самоуправления, поскольку подобные реформы углубляли завоеванные трудящимися политические свободы и расширяли арену классовой борьбы»[55].

В российской историографии 1990-х – начала 2000-х гг. преобладает положительная оценка городской реформы Временного правительства. Как

---

[53] Михайлов Г.С. Советский и буржуазный строй городского управления // Коммунальное дело. 1927. № 10-11. С. 11.

[54] Лепёшкин А.И. Местные органы власти Советского государства (1917 - 1920 гг.). М.: Госюриздат, 1957. С. 98.

[55] Андреев А.М. Местные Советы и органы буржуазной власти (1917 г.). М.: Наука, 1983. С. 78.

отмечает О.А. Далина, «...Сам факт введения всеобщего избирательного права на выборах в городские думы является достаточно веским доказательством прогрессивности этих преобразований...»[56]. С этим мнением согласна В.В. Ефимова, считающая, что Временное правительство «...сумело найти наиболее оптимальную форму организации городского самоуправления и его взаимоотношений с органами государственной власти»[57].

Противореча большинству советских и российских исследователей, считавших, что стремление власти к децентрализации и развитию местной инициативы в России 1917 года было явлением положительным, английская исследовательница С. Бэдкок полагает, что «...децентрализация и демократизация местного управления, проведённые Временным правительством в условиях войны, в период экономического и социального кризиса, противоречили здравому смыслу и привели к почти полной потере Центром способности управлять провинцией»[58]. Однако С. Бэдкок забывает о той революционной обстановке, в которой действовало Временное правительство. Оно не могло и не хотело открыто выступать против воли народных масс и тех политических сил, которые сформировали это правительство, пришедших к власти под лозунгами борьбы с полицейским бюрократическим режимом, демократизации и децентрализации.

Наряду с традиционной постановкой вопросов в постсоветской историографии стала обсуждаться проблема соответствия принятых правительством между мартом и октябрём 1917 г. муниципальных законов складывавшейся тогда ситуации в обществе. Часть историков, соглашаясь с тем, что принятые властью в 1917 г. меры являлись прогрессивными, тем не менее, видят в муниципальном законодательстве Временного правительства органические ошибки, обусловившие его провал. Постановка этой проблемы

---

[56] Далина О.А. Реформа Временного правительства в области городского самоуправления // Вестник Вятского государственного гуманитарного университета. 2007. № 3. С. 62.

[57] Ефимова В.В. Петрозаводское городское самоуправление (1870 – 1918 гг.) Петрозаводск, 2004. С. 211.

[58] Бэдкок С. Переписывая историю российской революции: 1917 год в провинции // Отечественная история. 2007. № 4. С. 111.

не нова - в ходе революции об этом на страницах периодики размышляли публицисты. Как считает Н:Н. Кабытова, Временное правительство не учло «реалии народной жизни». Распустив общественные исполнительные комитеты, власть пренебрегла общественным мнением, а «...демократизация действовавшей до революции системы местного самоуправления, - по её мнению, - не отвечала требованиям основных «революционных потоков», представлялась им невнятной, а потому оказалась неудачной»[59]. А.Н. Медушевский, считавший закон от 15 апреля 1917 г. радикальным, концентрирует своё внимание на том факте, что закон предоставил «революционным потокам» «...огромные возможности для манипуляции институтами власти под псевдодемократичными лозунгами», что в итоге и привело «...к срыву демократического процесса»[60]. Принятие подобного закона, по мнению А.Н. Медушевского, - ошибка не столько российских демократических властей, позаимствовавших образцовые идеи парламентской демократии в Западной Европе, сколько принципиальная проблема классического парламентаризма, который на Западе в условиях массового общества также проявил себя неспособным противостоять социальной анархии и угрозе диктатуры[61].

История городских советов в постсоветской историографии изучена слабо и фрагментарно, что связано с общим падением интереса исследователей к истории советов первых лет советской власти. Исследователей привлекают в основном лишь вопросы вытеснения из советов небольшевистских партий и некоторые вопросы административной и хозяйственной деятельности советов.

Зарубежная историография русской революции с момента своего появления акцентировала внимание на событиях политической истории,

---

[59] Кабытова Н.Н. Феноменология «смутного времени»: центр и провинция в российской революции 1917 г. // Самарский земский сборник. 2005. № 1 (9). С. 19, 22; Кабытова Н.Н. Общественные исполнительные комитеты в 1917 г. // Самарский земский сборник. 2000. № 1 (4). С. 88.

[60] Медушевский А.Н. Стратегия конституционной революции в условиях социального кризиса (либерализм в канун Учредительного собрания) // Либеральный консерватизм: история и современность. М.: РОССПЭН, 2001. С. 68.

[61] Медушевский А.Н. Причины крушения демократической республики в России 1917 года // Отечественная история. 2007. № 6. С. 10.

изучении места высших государственных органов и их деятельности в ходе революции, освещении борьбы партий, и в первую голову большевиков, за власть. 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, автор фундаментального труда «Русская революция» Р. Пайпс по существу сводит свою работу к поиску ответов на 2 вопроса: почему пал царизм и почему к власти пришли большевики во главе с Лениным, не затрагивая проблематику местного самоуправления[62]. 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 почётном втором месте находятся кадеты[63]. «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 стороне[64].

Работы западных исследователей последних лет в целом не изменили ситуации. Р. Вейд (R. Wade) в своей работе, вышедшей в 2000 году, вобравшей в себя труды многих других зарубежных исследователей по

[62] Пайпс Р. Русская революция. Ч. 1. М.: РОССПЭН, 1994; Ч. 2. М.: РОССПЭН, 1994; Пайпс Р. Три «почему» русской революции. М.; СПб.: Atheneum, Феникс, 1996.
[63] Пайпс Р. Русская революция. Ч. 2. М.: РОССПЭН, 1994. С. 139.
[64] Fitzpatrick, Sheila. The Russian Revolution. Oxford: Oxford University Press, 1994;

истории революции, также касается городского самоуправления вскользь, допуская лишь единичные упоминания городских дум[65]. В 1997 г. в Великобритании вышел сборник статей, в котором была предпринята попытка комплексно осветить историю революции. Символично, что в написанных Н. Смирновым статьях, посвящённых 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 характер[66].

Одним из направлений западной историографии русской революции, получившим развитие в последние годы, стала история революции в российской провинции. Майкл Хикки (Michael Hickey) рассматривает отдельные аспекты политической истории муниципалитета Смоленска 1917 г. в контексте изучения причин взлёта и падения популярности умеренных социалистов в этом губернском городе[67]. С. Бэдкок (Sarah Badcock) сконцентрировала своё 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 революции[68]. Автор, широко используя местные архивные источники, прессу, сборники документов, весьма немногочисленные работы англоязычных учёных, почему-то игнорирует огромный пласт исследовательских работ советских и российских историков. В числе органов местной власти и общественных организаций, материалы

---

[65] Wade, Rex A. The Russian Revolution, 1917. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

[66] Critical companion to the Russian Revolution, 1914-1921 / edited by Edward Acton, Vladimir Cherniaev, William Rosenberg. London, Sydney, Auckland: Arnold, 1997.

[67] 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.

[68] Badcock, Sarah. Politics and the people in Revolutionary Russia. A provincial history. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

которых использовала С. Бэдкок, присутствовали и городские думы, однако в силу заданной тематики муниципальная жизнь не находилась в центре исследовательского интереса автора.

Анализ имеющейся литературы показывает, что лишь отдельные аспекты вопроса о самоуправлении городов России в революционный период оказались в центре внимания историков. Многие из проблем, рассматриваемых в рамках этого вопроса, обозначены учёными лишь тезисно, теоретически, без серьёзной опоры на факты, в иных контекстах, в широких временных или в узких территориальных рамках. Весьма односторонне, фрагментарно и тенденциозно изучаемый нами вопрос представлен в работах советских исследователей. В исследованиях постсоветского периода проблемы истории городского самоуправления в России в период 1917 - 1918 гг. ещё не получили целостного системного раскрытия, основанного на комплексном изучении всего массива фактов каждого отдельного города в сочетании с материалами, носящими общероссийский характер. Отсутствуют сравнительные исследования по данной теме. Нет трудов, в которых бы прослеживалась степень преемственности думской формы самоуправления в организации и деятельности городских советов, их отделов, занимавшихся управлением хозяйством. Неизученными остаются проблемы возникновения, трансформации и функционирования городских советов в первый год советской власти в контексте самоуправления.

Цель исследования: изучение процессов функционирования и трансформации городского самоуправления в России на основе компаративного анализа материалов городов разных типов в условиях революционных потрясений и радикальной смены условий общественного развития.

Достижение цели предполагает решение следующих **задач**:

- изучение политического, хозяйственного положения, в котором оказалась система городского самоуправления к марту 1917 г., освещение

позиций и роли муниципалитетов выбранных городов во время Февральской революции 1917 г.

- анализ законодательства, политических позиций, решений, принимаемых по вопросам местного самоуправления центральной властью, политическими и общественными силами в революционную эпоху; исследование противоречий в их взглядах;

- характеристика трансформирующейся политической роли и политических позиций самоуправлений в условиях революционного процесса на материалах ряда типологически разных городов столичного, губернского, уездного уровня;

- рассмотрение проблем, достижений, особенностей хозяйственной и финансовой деятельности городских самоуправлений в столице и провинции;

- освещение процессов изменения организационных форм, структуры, компетенции городского самоуправления в революционных условиях;

- комплексное сравнительное (на основе данных типологически разнородных городов) изучение процесса трансформации системы муниципального управления, особенностей, результатов деятельности органов самоуправления в городах России в 1917 – 1918 гг.

Хронологические рамки: период революционной трансформации городского самоуправления с момента Февральской революции 1917 г. до полной передачи полномочий от городских дум местным советам и первых месяцев их становления в качестве органов, взявших на себя функции городского самоуправления (середина – конец 1918 гг.).

Этот период включает ряд этапов: 1) демократический (с февраля по октябрь 1917 г.), ознаменовавшийся глубокой трансформацией института городского самоуправления в демократическом русле; 2) переходный (октябрь 1917 - весна 1918 гг.) - период ликвидации общественных городских управлений в думской форме и перехода функций самоуправления городов в руки местных советов; 3) советский (до конца

1918 г.) - первые месяцы безальтернативного функционирования городского самоуправления в советской форме, когда происходило первичное организационное оформление системы городских советов и органов управления муниципальным хозяйством внутри них.

Выбор **территориальных рамок** исследования исходил из нескольких посылок:

1) Города являются не изолированными поселениями, а всегда центрами определенной территории, социально-экономической среды, с которой они тесно взаимосвязаны, и также носителями определенных функций, от этой среды зависимыми.

2) Поскольку исследование является комплексным и компаративным, то выбранные поселения должны быть типологически различными по основным параметрам: а) административный статус города; б) функциональная структура; в) численность населения; г) социально-экономический тип окружающей местности. Все эти позиции существенно, а иногда и решающим образом влияют на формирование и функционирование городского самоуправления.

3) Чтобы обеспечить сопоставимость процессов в разных городах, следовало избежать прямого влияния таких «внешних» факторов, как национальный вопрос, непосредственные боевые действия и многократная смена власти. Поэтому географические рамки были ограничены городами, размещенными на этносоциокультурно близких территориях европейской части России и через которые не проходила линия фронта Первой Мировой и Гражданской войн. Период революционных катаклизмов и разворачивавшейся Гражданской войны обусловил во многих регионах многократный переход власти из рук в руки, тогда как процесс было целесообразно рассмотреть в «чистом виде», в строгой последовательности трансформаций самоуправления от дореволюционных дум к демократическим их изменениям после Февральской революции и к Советам после прихода к власти большевиков.

4) «Компактность» территории для данного исследования не имеет решающего значения, но важны: а) репрезентативность среды по социально-экономической типологии (индустриальный, аграрный регион); б) непрерывная преемственность смены власти и подконтрольности территории центру (монархическая, буржуазно-демократическая, большевистская).

Избранные города на обозначенных территориях полностью удовлетворяют этим критериям.

Для репрезентативности изучаемых нами проблем территориальные рамки исследования были ограничены тремя типологически разными губерниями Европейской части России: Московской, Тульской и Вятской. Статистические данные свидетельствуют, что рассматриваемые губернии значительно отличались друг от друга по многим ключевым показателям. Рассматриваемые губернии имели разные размеры, плотность населения. Так, Московская губерния в 1914 г. занимала площадь 33 тыс. кв. км, Тульская – 31 тыс. кв. км, Вятская губерния была в 5 раз больше – 154 тыс. кв. км. Наиболее населённой являлась Московская губерния - 88,5 жителя на квадратный километр в 1914 г., на треть меньше населения приходилось на 1 кв. км в Тульской губернии – 58,2 жителя, наименее плотно была заселена Вятская: 25 человек на 1 кв. км, т.е. более чем в три раза слабее, чем Московская.[69]

Московская губерния была центром столичного, торгово-промышленного региона с давними городскими традициями, хлебопотребляющей губернией со значительным и бурно увеличивавшимся числом городского населения. Число горожан в Московской губернии составляло к 1 января 1917 г. 57% от общего населения губернии, что значительно выше среднего показателя по Европейской части России – 15,1%. Тульская губерния была преимущественно сельской – в городах проживало лишь 12% населения. Вятка являлась центром

[69] Энциклопедический словарь Русского библиографического института Гранат. Том 12. М., 1936. Т. 36. Ч. 4. Россия. Приложение «Статистический обзор развития народного хозяйства в дореволюционной России (составил Авилов Б.В.). Таблица 2. Основные показатели по губерниям и районам бывш. Российской империи. Статистический ежегодник России за 1916 год в целом подтверждает такое соотношение.

хлебопроизводящей губернии, процент сельского населения в которой был наибольшим среди всех губерний европейской России: горожане составляли лишь 3,2% жителей[70].

Одной из ключевых характеристик губерний является характер занятости местного населения. Наиболее достоверные формализованные данные об этом предоставляет первая всероссийская перепись населения 1897 г. Несмотря на то, что после проведения переписи до революции прошло 20 лет, качественные различия, соотношения между губерниями за это время резко поменяться не могли. Как свидетельствуют данные переписи, сельским хозяйством, лесоводством, рыболовством и охотой, т.е. собственно крестьянскими занятиями, в Московской губернии занимались лишь 27,9% населения, в то время как в Тульской – 78,5%, в Вятской – 89,2% жителей. Качественно отличались рассматриваемые в диссертации губернии и по числу населения, занятого в обрабатывающей, горно-заводской промышленности, ремёслах: в Московской губернии в эти занятия было вовлечено более трети жителей: 34,7%, в Тульской – лишь 9%, а в Вятской – 5,2% населения. Бойкая торговля – важный показатель социально-экономического развития региона - шла в Московской губернии: в ней было занято 8,8% населения, в то время как в Тульской торговали в три раза меньше жителей: 2,5%, в Вятской губернии торговлей занимался только 1% населения[71]. В разы отличались и данные по занятым в отхожих промыслах: если в Московской губернии в 1906-1910 гг. на каждую тысячу жителей приходилось 342 выданных сроком не больше года паспорта, то в Тульской губернии – 200, а в Вятской - 88 паспортов на тысячу (при среднем показателе по 50 губерниям европейской части России 94 паспорта на тысячу человек населения)[72].

---

[70] Статистический ежегодник России. 1916 г. Выпуск 1. Пг.: ЦСК КВД, 1918. С. 49-50. Другие справочники, содержащие статистику населения губерний в предреволюционные годы, в целом, с небольшими отклонениями, подтверждают эти соотношения: см., например: Россия. 1913 год: статистико-документальный справочник. СПб., 1995. С. 18-20.

[71] Статистический ежегодник России. 1916 г. Выпуск 1. Пг.: ЦСК КВД, 1918. С. 68.

[72] Энциклопедический словарь Русского библиографического института Гранат. М., 1936. Т. 36. Ч. 4. Россия. Приложение «Статистический обзор развития народного хозяйства в дореволюционной России (составил

Отличаются рассматриваемые губернии и по роли, которую играли в них губернские города. И Москва, и Тула были крупнейшими, наиболее промышленно развитыми городами в своих губерниях. Москва полностью доминировала среди остальных 15 городов и посадов, вобрав в себя, по данным на 1 января 1916 г., 92,4% всего городского населения губернии, Тула тоже преобладала над 11 уездными городами: там проживало 60% горожан губернии. Вятка - административный центр губернии (по данным на 1897 г. – 25 тыс. жителей), не являлась крупным промышленным поселением, значительно уступала по числу населения не имевшему статуса города Ижевскому заводу Сарапульского уезда (41,1 тыс. жителей), была близка по этому показателю к Сарапулу (21,4 тыс. чел.) и Воткинскому заводу того же уезда (21,6 тыс. чел.). По данным на 1916 г., в Вятке проживало 40% городского населения губернии (без учёта жителей заводских поселков)[73]. Юго-восток Вятской губернии по своим характеристикам отличался от остальной территории губернии в связи с наличием ряда крупных заводов, образовывавших формально не являвшиеся городами населённые пункты городского типа, изменявшие сельский характер окружающей их местности, что учитывается при определении городов исследования в рамках Вятской губернии.

При выборе городов, которые находятся в центре нашего внимания, в силу особенностей исследования – городское самоуправление в дореволюционной России существовало только в административно признаваемых городах, – важен административный статус, правовое положение - столичные, губернские, уездные города. Использование именно этой классификации чётко прослеживается в Городовом положении 1892 г. Кроме того, и это отмечал Л. Велихов, «...гораздо чаще... административно-политическая и социально-экономическая роль города совпадает; во-первых, потому, что столицы создавались обычно из самых богатых и значительных

Авилов Б.В.). Таблица 38. Отхожие промыслы. Количество паспортов (сроком не более года), выбранных в течение года, на 1000 жителей в 1906-1910 гг.

[73] Статистический ежегодник России. 1916 г. Выпуск 1. Пг.: ЦСК КВД, 1918. С. 25-39; 87-90; В.П. Семёнов-Тянь-Шанский. Город и деревня в Европейской России. СПб., 1910. С. 111-113.

городов данного административного района и, во-вторых, потому, что административно-политическое господство города само по себе усиливает его экономическую мощь...»[74]. Как полагает А.С. Сенявский, «...больший административный статус, как правило, придавался более крупному городскому поселению, а более высокий статус способствовал росту численности населения и функциональному разнообразию...»[75]. Численность населения и административный статус в значительной мере определяют другие качества городов, что и позволяет нам использовать в данной работе классификацию городов по административному статусу как основную.

В качестве столичного города в нашем исследовании рассматривается Москва, крупнейший торгово-промышленный населённый пункт, в котором, по данным справочника «Города России в 1910 г.»[76], проживало почти полтора миллиона человек. В городе насчитывалось 795 фабрик и заводов, на которых было занято 8,3% жителей Москвы, а сумма годового производства различных товаров на них достигала 306 млн. руб. Почти по всем показателям Москва занимала первое место среди губернских городов России.

Губернские города в России отличались разнообразием. Выбор в качестве губернских городов Тулы и Вятки осуществлён с учётом того, что более ярко общее и особенное можно выявить при сравнении проявления однородных, однотипных явлений в специфичных местных условиях. Немаловажным фактором явилась обеспеченность архивными источниками. Если в Вятке по переписи 1897 г. проживало лишь 25 тыс. чел. (Вятка входила в тройку наименее населённых губернских городов Европейской части Российской Империи), то Тула (114,7 тыс. чел.), уже к концу XIX в.

---

[74] Велихов Л. Основы городского хозяйства. Ч. 1. М – Лг., 1928. С. 86

[75] Сенявский А.С. Урбанизация России в XX веке: Роль в историческом процессе. М.: Наука, 2003. С. 51.

[76] Справочник «Города России в 1910 году», подготовленный Центральным статистическим комитетом при МВД и изданный в 1914 году, представляет собой наиболее полный и обобщённый свод основных данных по городам России накануне революции. Города в нём сгруппированы по губерниям, а губернии - по географическим районам. Московская, Тульская и Вятская губернии включены в состав географического района «Центральные и Средне-волжские губернии».

перешагнула через стотысячный рубеж[77]. Тула являлась крупным промышленным пунктом. На 67 тульских фабриках и заводах, в том числе оружейном, металлообрабатывающих, работало 9% населения города, а сумма годового производства составляла 13 млн. руб. Тула представляла собой и крупный ремесленный центр: ремёслами занималось 5,8% горожан. В отличие от Тулы Вятка являлась лишь значимым торговым и административным пунктом, не имела крупной промышленности: на 29 вятских фабриках и заводах работало 1,7% горожан, вырабатывалось продукции на 1,3 млн. руб. в год, ремеслом занималось 1,4% населения.

В качестве типичного крупного промышленно развитого уездного города для изучения в рамках диссертации выбран город Серпухов, а как «патриархальный», традиционный «административный» уездный центр используется пример города Котельнича. Серпухов являлся крупнейшим уездным городом Московской губернии, одним из наиболее населённых уездных городов России, в котором к 1910 г. проживало более 35 тыс. чел. Город являлся важным фабрично-торговым пунктом: на 25 серпуховских заводах и фабриках трудилось почти 45% населения Серпухова и окрестностей, в год вырабатывалось продукции более чем на 25 млн. руб., то есть почти на в 2 раза большую сумму, чем в Туле. Котельнич был типичным уездным городком Вятской губернии, торговым пунктом, насчитывавшим чуть более 5 тыс. жителей, на 16 фабриках и заводиках которого работало 3% городского населения, в ремесле был занят ещё 1% горожан, а сумма годового производства составляла лишь 0,1 млн. руб.

Подход, основанный на изучении заданной темы с опорой, кроме общероссийских данных, на материалы нескольких типологически разных городов, не претендует на то, чтобы достигнутые в ходе исследования результаты были экстраполированы на всю Россию. Однако полученные на основе углублённого изучения муниципалитетов ряда выбранных городов данные могут помочь отразить тенденции трансформации городского

[77] на основе данных: Рашин А.Г. Население России за 100 лет (1811 – 1913 гг.). М., 1956. С. 89 – 91.

самоуправления в России через призму региональных, локальных особенностей. Автор согласен с мнением Н.Н. Кабытовой, отмечающей вариативность российского революционаризма, объясняемый наличием существенных особенностей социально-экономического и культурно-национального развития страны. С разрушением имперской политической власти и локализацией революции «...возникают региональные модификации новых органов власти, самоуправления, общественных объединений. Революционные события в провинции показали, - справедливо считает Н.Н. Кабытова, - что там не тиражировался столичный общественный опыт, а возникали самодеятельные общественно-политические организации, стремившиеся к местному правотворчеству...»[78]. То обстоятельство, что исследование носит межрегиональный характер, позволяет выявить своеобразие, качественные отличия (если таковые имеются) самоуправлений столичных, губернских и уездных городов.

Источниковую базу исследования составляет широкий комплекс опубликованных и неопубликованных документов и материалов, которые можно разделить на следующие группы: неопубликованные и опубликованные документы и материалы нормативно-правового и делопроизводственного характера центральных и местных органов власти, городского самоуправления; справочные, статистические издания; периодическая печать; воспоминания участников и очевидцев событий.

Прочный фундамент исследования основан на использовании широкого круга архивных источников, включающих в себя нормативно-правовые и делопроизводственные документы. В Государственном архиве Российской Федерации были использованы материалы фонда 1788 (Отдел по делам местного управления МВД Временного правительства) и 1789 (Главное управление по делам местного хозяйства МВД Временного правительства), в которых содержится обширная переписка органов городского самоуправления с МВД, доклады с мест по наиболее актуальным вопросам законодательного,

[78] Кабытова Н.Н. Феноменология «смутного времени»: центр и провинция в российской революции 1917 г. // Самарский земский сборник. 2005. № 1 (9). С. 22.

политического, финансового характера. Фонд 4041 (Главное управление коммунального хозяйства НКВД РСФСР) включает в себя разнообразную информацию о состоянии муниципального хозяйства в 1918 г. Огромное количество фактического материала, в том числе делопроизводственных документов, протоколов различных заседаний, отчётов о состоянии системы городского управления на местах, данные о взглядах центральной власти по муниципальному вопросу в первые месяцы советской власти имеет фонд Р-393 (НКВД РСФСР).

Материалы ГАРФ дополняют и расширяют документы региональных архивов. В Центральном историческом архиве г. Москвы содержатся разнообразные материалы как по городскому самоуправлению Москвы (ф. 179 – Московское городское общественное управление: журналы заседаний Московской городской думы, делопроизводство Московской городской управы и думских комиссий, письма городскому голове от граждан, сметы и другие материалы финансового характера), так и уездных городов, в том числе Серпухова (ф. 549 – Серпуховское городское общественное управление и ф. 65 – Московское губернское по земским и городским делам присутствие: материалы финансово-хозяйственной деятельности Серпуховского городского самоуправления, документы и отчёты по выборам). Кроме того, в ЦИАМ хранятся воспоминания московских думских гласных С.В. Бахрушина (ф. 2263) и Н.П. Вишнякова (ф. 1334).

В Центральном архиве города Москвы содержатся документы и материалы Бюро Совета районных дум г. Москвы (ф. 1364): постановления, журналы заседаний, переписка, делопроизводственные бумаги. В фонде 715 – Финансовое управление Мосгорисполкома – находятся материалы о финансовом положении Московского совета в 1918 году.

Центральный архив общественно-политической истории г. Москвы предоставил ценные сведения о деятельности Московского городского, окружного и губернского комитетов партии большевиков, их фракции в Моссовете (ф. П-2 – Московский губернский комитет РКП(б), П-3 –

Московский областной комитет КПСС, П-11 – Московский городской совет и исполком Совета народных депутатов).

В Государственном архиве Московской области содержатся протоколы заседаний Моссовета, отчёты отделов, переписка, финансовые документы, доклады, жалобы, доносы, письма в Моссовет (ф. 66). Фонд 4557 отражает деятельность в 1918 г. хозяйственных отделов Бюро совета районных дум и Моссовета. Фонды 2139 (Серпуховский исполком советов), 6267 (Серпуховский отдел коммунального хозяйства), 4507 (Серпуховский отдел народного образования), 4506 (Серпуховский отдел здравоохранения) содержат богатый материал по самоуправлению и хозяйству г. Серпухова.

В Государственном архиве Кировской области удалось найти обширный массив информации по организации и деятельности самоуправления и городскому хозяйству рассматриваемых нами городов: Вятки и Котельнича. Фонд 630 богат различными материалами Вятской городской думы, там хранятся постановления, журналы заседаний Вятской городской думы в конце 1917 – начале 1918 гг. В фонде 628 (Вятская городская управа) есть материалы о хозяйственной деятельности городского самоуправления Вятки. В фонде 1345 (Вятский губернский комиссар Временного правительства) содержатся журналы заседаний Вятской городской думы, переписка губернского комиссара с городскими думами уездных городов Вятской губернии, выборное производство Вятской городской думы, бюллетени Верховного совета по управлению губернией и многое другое, в ф. 587 (Вятское губернское по земским и городским делам присутствие) – журналы присутствия, журналы заседаний уездных городов Вятской губернии, Огромный объём информации сосредоточен в фонде Р-897 – Кировский горсовет: разного рода материалы, отражающие многообразные аспекты деятельности Вятского городского совета в конце 1917 – 1918 гг. В фонде Р-1132 (Городская коммуна Вятского горсовета) представлены материалы по Коллегии городского самоуправления, городской коммуне Вятки в 1918 г.: протоколы заседаний, постановления и распоряжения, финансово-хозяйственные документы. С журналами заседаний

Котельнической городской думы позволяет ознакомиться фонд 1074 (Котельническая гордума), с материалами о деятельности Котельнического ВРК, Совета и роспуске Котельнической городской думы – фонд Р-876.

Государственный архив социально-политической истории Кировской области предложил по изучаемой автором теме комплекс воспоминаний вятских большевиков, написанных при содействии Истпарта в конце 20-х гг. и находящихся в фонде № 45.

Государственный архив Тульской области содержит журналы заседаний и хозяйственные документы Тульской городской думы и управы (ф. 174 – Тульская городская управа, ф. 2260 – Тульский губернский комиссар Временного правительства, ф. 73 – Тульское губернское по земским и городским делам присутствие), протоколы заседаний Тульского городского и губернского советов, Совета городского хозяйства г. Тулы (ф. Р-252 – Исполком Тульского горсовета, ф. Р-2711 – Отдел городского хозяйства Тульского губисполкома).

Отдельные документы, оказавшиеся полезными при написании работы, были опубликованы. Важное место среди них принадлежит законодательным актам: опубликованы Городовое положение 1892 года, законодательство по самоуправлению городов Временного правительства, декреты и распоряжения большевистской власти[79]. Среди печатных материалов особую ценность представляют статистические материалы, освещающие ситуацию в сфере городского хозяйства и организации городского самоуправления накануне революции 1917 г.[80] Позиции политических партий по вопросам городского самоуправления помогают представить сборники документов по истории

[79] Полное собрание законов Российской Империи. Собрание 3-е. Т. XII. № 8708. (С. 430-456); Журналы заседаний Временного правительства: март - октябрь 1917 года. В 4-х т. / Отв. Ред. и составитель Додонов Б.Ф., при участии Гринько Е.Д. Том 1. Март – апрель 1917 г.; Том 2. Май – июнь 1917 г.; Том 3. Июль – август 1917 г.; Том 4. Сентябрь – октябрь 1917 г. М. РОССПЭН, 2001-2004; Декреты советской власти. Т. 1-4. М., 1957-1968; Собрание узаконений и распоряжений Временного правительства; Собрание узаконений и распоряжений рабоче-крестьянского правительства.

[80] Города России в 1910 г. СПб., 1914; 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. Петроград, 1917 и др.

многих партий предреволюционного и революционного периодов[81], а также муниципальные программы партий в 1917 г., опубликованные на страницах газет, журналов, отдельными брошюрами[82]. События, связанные с переходом власти на местах к представителям советской власти и первые месяцы деятельности местных Советов, отражены в многочисленных сборниках документов, сформированных и изданных в советские годы[83].

Важнейшую роль в изучении событий 1917 – 1918 гг. играет периодика, носившая, как правило, чёткую политическую окраску. При учёте ценности предоставляемых газетами и журналами сведений, зачастую отсутствующих в других источниках, необходимо осознавать неизбежную тенденциозность и политическую пристрастность изданий, критически подходить к извлекаемым из периодики фактам, проводя их дополнительную проверку и соотнося с другими фактами. Анализ публикации информации об одном и том же событии на страницах газет и журналов разного направления позволяет критически и под несколькими углами зрения взглянуть на суть происходившего, оценить степень пристрастности газеты или журнала и сфокусировать своё внимание на том, как воспринимали те или иные явления, как на них реагировали различные группы горожан. При изучении заявленной темы были просмотрены подшивки нескольких московских газет: либерально-беспартийных «Русских ведомостей», консервативных «Московских

---

[81] Программные документы политических партий России начала XX в. М.: Луч, 1993; Партия «Союз 17 октября». Протоколы съездов, конференций и заседаний ЦК. М.: РОССПЭН, 2000; Партии российских промышленников и предпринимателей. Документы и материалы. 1905-1906 гг. М.: РОССПЭН, 2004; Программные документы политических партий России дооктябрьского периода. М., 1991; Партии демократических реформ, мирного обновления, прогрессистов. Документы и материалы. 1906 – 1916 гг. М., 2002; Съезды и конференции конституционно-демократической партии. М.: РОССПЭН, 1997; Меньшевики. Документы и материалы. 1903 – 1917 гг. М.: РОССПЭН, 1996; Партия социалистов-революционеров. Документы и материалы. М.: РОССПЭН, 1996, 2001; Трудовая народно-социалистическая партия. Документы и материалы. М., 2003 и др.

[82] Данилов Ф.А. Взгляды социалистических партий на общественное самоуправление. Коммунальная программа немецких социал-демократов, французских социалистов и тезисы, принятые на 3-ем съезде парии социалистов- революционеров. Издание 2. М.: Земля и воля, 1917; Муниципальные программы партий. М.: Экспедиция социалистической литературы, 1917; Программа деятельности Вятского городского самоуправления (муниципальная программа), одобренная Общим Собранием Союза служащих Правительственных и Общественных учреждений г. Вятки 28 мая 1917 года. Вятка, 1917; Вестник Всероссийского союза городов. 1917. № 2. 25 июня и др.

[83] Подготовка и победа Великой Октябрьской социалистической революции в Москве: документы и материалы. М., 1957; Упрочение Советской власти в Москве и Московской губернии, М., 1958; Упрочение Советской власти в Тульской губернии, Тула, 1961; Установление и упрочение Советской власти в Вятской губернии: сб. документов. Киров, 1957 и др.

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». Сведения за 1918 г. почерпнуты из официозных газет «Известия Моссовета», «Известия ВЦИК», либерально-беспартийных «Русских ведомостей», закрытых в марте 1918 г. и выходивших под вывеской «Свобода России» до июля 1918 г., эсеровской газеты «Труд» до её закрытия.

Материалы Вятской губернии 1917 года рассмотрены на основе данных, содержащихся в газете умеренно-социалистического направления «Вятская речь», либерально-кадетской «Вятской мысли», официозных «Вятских губернских ведомостях», переименованных в апреле 1917 г. в «Вятские известия Временного правительства». События конца 1917 – 1918 гг. освещены в большевистской «Вятской правде» (с марта 1918 г. – «Известия Вятского губисполкома») и оппозиционной умеренно-социалистической газете (выходила с перерывами до июня 1918 г. под несколькими названиями: «Наш край», «Вятский край», «Вятский голос»).

Информация о ситуации в сфере городского самоуправления Тулы содержится в либерально-беспартийной газете «Тульская молва», официозных «Известиях Тульского губисполкома», близкой к кадетам «Свободной мысли», меньшевистском «Голосе народа», большевистской «Пролетарской правде».

Кроме газет использовался обширный, слабо введённый в научный оборот материал журналов, в которых наряду с информацией о текущих событиях и публицистикой содержатся статьи и заметки экспертов, профессионалов в тех или иных вопросах муниципальной тематики, нормативно-правовые акты. Под эгидой Всероссийского союза городов в 1917-начале 1918 гг. действовало 2 журнала, на страницах которых муниципальная проблематика играла ведущую роль: «Известия Всероссийского союза городов», «Город. Вестник Всероссийского союза городов». Л.А. Велихов 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 городская дума кадетского состава до лета 1917 г. издавала «Известия Московской городской думы». Позицию городских рабочих и служащих позволяют ярче представить общероссийский журнал «Третий элемент», выходивший в начале 1917 г., «Известия комитета служащих Московского городского общественного управления» и «Рабочая жизнь», орган союза рабочих и служащих московского самоуправления. Еженедельный журнал «Самоуправление» в 1917 г. издавали эсеры, один номер журнала «Город и земство» выпустили большевики. В конце 1917 – начале 1918 г. почти все эти журналы прекратили своё существование. Полезным источником по изучению муниципальной проблематики периода после октября 1917 г. является издававшийся НКВД журнал, носивший сначала название «Вестник Отдела местного управления КВД», затем «Вестник НКВД», а с конца 1918 г. - «Власть Советов».

Оживить ситуацию 1917 – 1918 гг. помогают воспоминания, мемуары известных и неизвестных деятелей того времени. Среди них особенно выделяется массив воспоминаний, написанных, зачастую под влиянием Истпарта, «по следам» событий – в 20-е гг. XX века[84]. Ряд публикаций воспоминаний о периоде 1917 – 1918 гг. вышел в конце 50 – начале 60-х гг. XX в.[85] Значимую роль играют и мемуары деятелей, оказавшихся в эмиграции[86]. В архивах также можно найти интересные, не опубликованные записки о периоде революции[87].

---

[84] Волин Б. Вокруг Московской Думы // Пролетарская революция. 1922. № 6; Подбельский. В городской думе // Октябрьское восстание в Москве. М.: ГИЗ, 1922; Московская провинция в семнадцатом году: сб. воспоминаний. М. – Л., 1927; Шлихтер А. Памятные дни в Москве // Пролетарская революция. 1922. № 10; Владимирский М.Ф. Октябрьские дни в Москве. М.-Лг., 1927; Владимирский М.Ф. Московские районные думы и совет районных дум в 1917 – 1918 гг. // Пролетарская революция. 1923. № 8; Кокушкин И. Две революции. Воспоминания участника. М.-Лг: Московский рабочий, 1925.

[85] За власть Советов: сб. воспоминаний старых большевиков. Киров, 1957; Кучкин А.П. В те дни (1917 г.). Из воспоминаний старого большевика. Киров: Кировское книжное изд-во, 1958 и др.;

[86] Бурышкин П.А. Москва купеческая. М.: Столица, 1990; Вишняк М.В. Дань прошлому. Нью-Йорк, 1954 и др.;

[87] Например, воспоминания гласных Московской городской думы: С.В. Бахрушина (ЦИАМ. Ф.2263. Оп.1.

В работе использовался также обширный фактический материал, введенный в научный оборот другими исследователями, изучавшими революционный период 1917 – 1918 гг.[88]

Методологическая база исследования: Научной основой диссертационного исследования стали принципы исторической науки: историзм, объективность, всесторонность изучения, достоверность, которые позволяют видеть исторические процессы в их реальном развитии и взаимосвязи, проводить всесторонний анализ и оценку исторических фактов. Принцип историзма - традиционный принцип исторического исследования, предполагающий изучение явления в его развитии, конкретно-исторической обусловленности и индивидуальности. Принцип объективности предусматривает всесторонний охват изучаемого явления с целью выяснения его сущности, установления достоверности и объективности исторических источников. Системный подход обеспечил комплексное изучение рассматриваемых явлений и событий. В работе нашёл отражение проблемно-хронологический метод изложения материала, метод реконструкции исторических событий.

Использовался ряд специально-исторических методов исследования: историко-типологический, нормативно-правовой, сравнительно-исторический, историко-генетический методы. Сравнительно-исторический метод был необходим при изучении городских самоуправлений разных российских городов на различных этапах революционного процесса. Историко-генетический – использовался при изучении процессов преобразования муниципальных институтов. В рамках нормативного подхода проведено изучение законодательства, касающегося самоуправления в городах. Методы количественного анализа применялись

Д.1), Н.П. Вишнякова (ЦИАМ. Ф. 1334. Оп. 1. Д. 13); воспоминания вятских большевиков И.В. Попова (ГАСПИ КО. Ф. 45. Оп. 1. Д. 103А), М.П. Мышкина (ГАСПИ КО. Ф. 45. Оп. 1. Д. 94).

[88] Например, Гимпельсон Е.Г. Советы в годы иностранной интервенции и гражданской войны. М.: Наука, 1968; Городецкий Е.Н. Рождение Советского государства. 1917 – 1918 гг. М.: Наука, 1965; Минц И.И. Год 1918-й. М.: Наука, 1982; Минц И.И. История Великого Октября. М.: Наука, 1967, 1977-79; Андреев А.М. Местные Советы и органы буржуазной власти (1917). М.: Наука, 1983; Герасименко Г.А. Народ и власть (1917 год). М.: Воскресенье, 1995 и др.

при изучении городских финансов, в подсчётах результатов выборов в органы самоуправления. Сочетание всех этих методов позволило решить поставленные задачи и достичь указанных целей.

Научная новизна исследования определяется тем, что данная работа является первой попыткой комплексного сравнительного изучения системы городского самоуправления в переходное революционное время: 1917 – 1918 гг. В работе между собой сопоставляются различные этапы трансформации института городского самоуправления в данный период, выявляется общее и различия как между типологически разнородными городами одного «уровня», так и различными по административному статусу. В научный оборот вводится широкий круг не опубликованных ранее архивных источников. Система городского самоуправления рассматривается не изолированно от общественных явлений, происходивших в стране, а как включённая в контекст трансформации всего российского общества в революционный период. На примере самоуправления прослеживается проявление тех процессов, которые были характерны и определяли дальнейшее развитие России в целом в то время. Особенность работы также в том, что деятельность органов самоуправления прослеживается и в политическом, и в хозяйственном аспектах. Отдельные положения диссертации при дальнейшей проработке могут вылиться в самостоятельные темы исследования.

На защиту выносятся следующие положения:

- К началу 1917 г. городское самоуправление в России в связи с несоответствием потребностям и ожиданиям городского общества переживало кризис, который был проявлением противоречий между властью и представителями интеллигенции, предпринимателями, общественно-политическими деятелями.

- Революционный процесс 1917 – 1918 гг. оказал огромное влияние на существование и функционирование системы городского самоуправления в России. Мирная смена власти на местах, как свидетельствует опыт рассмотренных в диссертации городов, во многом являлась достижением

органов городского самоуправления, однако ведущую роль как новых органов на местах им закрепить не удалось. Тем не менее, по замыслу Временного правительства, именно демократизированные, обладающие широчайшими полномочиями городские думы должны были стать основой гражданского общества, органами государственной власти на местах, во исполнение чего был принят целый ряд законов.

- Планы Временного правительства в муниципальной сфере реализовались на практике не так, как планировала власть. Демократизация произошла, однако выборы продемонстрировали, что многие горожане наделяли их не тем значением, которое подразумевалось властью. Новоизбранные гласные не имели необходимой квалификации и не были готовы к управленческой деятельности, в то время как предвыборные обещания породили необоснованно завышенные ожидания населения. Вместо интересов горожан городские думы, как показывает пример рассмотренных в диссертации городов, стали выражать интересы политических партий, что быстро привело к падению авторитета органов городского самоуправления. Усилилась политизация, приведшая после большевистской революции к выступлению муниципалитетов на стороне одной из политических сил, что создавало угрозу их дальнейшему существованию.

- Объективные обстоятельства войны и революции усилили хозяйственные проблемы, стоявшие перед городами, и ослабили силы муниципалитетов. В 1917 г. в меру возможного органы городского самоуправления Москвы, Тулы, Вятки, Серпухова и Котельнича поддерживали те достижения в городском хозяйстве, которые уже имелись, однако серьёзных улучшений, которых с нетерпением ожидали горожане, добиться не удалось. В 1917 г. резко расширились хозяйственные функции городов, направленные на решение продовольственного, топливного, жилищного вопросов. Мешали слабый опыт, частые реорганизации, нехватка финансов, транспортные проблемы, безвластие в стране. Задачи развития сферы образования и здравоохранения стали приоритетными в

глазах муниципальных общественных деятелей 1917 г., однако перейти в практическую плоскость планы демократических самоуправлений не успели. Предпринятые Временным правительством меры в деле улучшения муниципальных финансов не соответствовали масштабам возникших проблем. Финансовый кризис требовал принятия системных решений на общегосударственном уровне.

- Эволюция института городского самоуправления была направлена на превращение муниципальных органов в органы государственной власти на местах, создание в их лице прочной опоры демократической верховной власти. Деятельность муниципалитетов в хозяйственной сфере предполагала социал-реформистский путь выхода из кризиса. Поражение Временного правительства символизировало невозможность изменения основ взаимоотношений между властью и обществом в условиях войны, за короткий промежуток времени.

- Большевики совместно с левыми эсерами стремились развивать курс на децентрализацию, пытаясь встроить институт самоуправления в думской форме в формируемую большевиками советскую модель местного управления, сосредоточив муниципалитеты на решении хозяйственных проблем. Политические противоречия, отсутствие у большевиков всеобщей поддержки не позволили добиться компромисса. Изученные в рамках диссертации муниципалитеты находились в состоянии системного кризиса из-за отсутствия поддержки новых властей и острой нехватки финансов. После роспуска Учредительного собрания начался поиск путей радикальной трансформации городского самоуправления. Новыми органами самоуправления в городах должны были стать городские советы, а аппарат городского самоуправления должен был быть встроен в советский.

- Городские советы в 1918 г., как свидетельствует опыт городов, находившихся в центре внимания в работе, оставались в состоянии правовой, организационной неопределённости. На протяжении 1918 г. горсоветы претерпели трансформацию из многопартийных в однопартийные органы,

перешли от почти полной самостоятельности к деятельности в условиях жёсткой централизации. Их функционирование осложняло отсутствие опытных работников и проработанных планов намеченных на уровне идеи преобразований, соперничество по различным вопросам с уездными и губернскими советами. К концу 1918 г. центром принятия решений всё в большей степени становились партийные, а не советские органы, усилилась тенденция к объединению провинциальных городских советов с уездными и губернскими. Во многих городах ликвидировалось территориальное самоуправление городов.

- В вопросе об организации управления городами среди большевиков в 1918 г. боролись 2 подхода: первый основывался на идее сохранения автономного от общегосударственного муниципального хозяйства, второй – на идее полного слияния муниципального и советского аппарата. В течение 1918 г. в значительной части городов большевикам не удалось полностью ликвидировать единое муниципальное хозяйство. С июля 1918 г. под руководством НКВД проводился курс на сохранение автономного в рамках местных советов муниципального аппарата и городского хозяйства. Его твёрдой реализации препятствовали разногласия внутри НКВД и с другими центральными ведомствами.

- Постоянные реорганизации, текучесть и неопытность кадров, ситуация острого политического соперничества, финансовый кризис, нехватка продовольствия, жилья, топлива оказывали негативное влияние на состояние муниципального хозяйства. К концу 1918 г. муниципальное хозяйство рассмотренных в диссертации российских городов оказалось в глубоком упадке. Однако городские советы предотвратили быстрый неуправляемый крах городских предприятий. Значительные усилия и затраты в 1918 г. прилагались для муниципализации жилищ, торговли, сферы обслуживания. Причинами этих мер были как идеологические представления, так и практическая потребность наиболее эффективного распределения ограниченных ресурсов.

Практическая значимость исследования. Данные, полученные в результате исследования, могут быть использованы в дальнейших научных исследованиях, при проведении концептуальных обобщений и сравнений по теме. Кроме того, возможно применение материалов исследования для разработки лекционных курсов и спецкурсов; при написании монографий и учебных пособий по отечественной истории, истории государственного управления и самоуправления, истории революции, региональной истории Москвы, Московской, Тульской, Кировской областей. Также содержащаяся в диссертационной работе информация и выводы могут быть использованы современными властными органами.

Апробация результатов исследования. Данная работа является результатом длительных размышлений и изысканий автора в области истории революции и городского самоуправления. Результаты диссертационного исследования обсуждались на заседаниях Центра «Россия, СССР в истории XX века» Института российской истории РАН. Основные положения диссертации были представлены на международных научных конференциях: «Реформирование российского общества: опыт, проблемы, перспективы» (Воронеж, 2007), 13-х Платоновских чтениях (Самара, 2007), «Материальная и духовная культура народов Урала и Поволжья: история и современность» (Глазов, 2008), «Мировое экономическое развитие и Россия» (Москва, 2009); всероссийской научной конференции «Эволюция революционности и консерватизма в социальных слоях России и других государств» (Санкт-Петербург, 2008); региональных научных конференциях «Октябрьская революция в истории новейшего времени» (Киров, 2007), «Актуальные проблемы истории Вятско-Камского региона» (Киров, 2008). По теме диссертации опубликовано 16 научных статей, из них 4 публикации в журналах, рекомендованных ВАК.

В основу **структуры работы** положен проблемно-хронологический принцип. Диссертация состоит из введения, трёх глав, заключения, списка использованных источников и литературы.

Глава 1. Городское самоуправление в России: исторический опыт и состояние к началу 1917 г.

1.1. Исторический опыт, законодательство и социальный состав городских общественных управлений к началу 1917 г.

Для более чёткого понимания и точного использования в дальнейшем необходимо определить, какой смысл мы будем вкладывать в термины «город», «городское самоуправление», «муниципалитет», «городское хозяйство». Городское самоуправление представляет собой местное самоуправление, реализуемое в городах, как обладающих особым административным статусом территориальных образованиях, как правило, крупных, компактно застроенных населенных пунктах, обладающих повышенной плотностью населения (большинство которого занято не в сфере сельского хозяйства), являющихся, в большинстве случаев, административными, экономическими и культурными центрами окружающих их районов. В муниципальном праве под местным самоуправлением понимается организация власти на местах, предполагающая самостоятельное решение населением вопросов местного значения путём прямого волеизъявления либо через выборные органы при самостоятельности и автономности этих органов.

В юридической науке выделяется ряд признаков местного самоуправления, которые могут проявляться в разных странах и в разные исторические периоды в большей или меньшей степени: самостоятельное решение населением вопросов местного значения; организационное обособление местного самоуправления в системе управления обществом и государством; многообразие организационных форм осуществления местного самоуправления; соразмерность полномочий местного самоуправления материально-финансовым ресурсам[89]. Учёный-правовед Л.А. Велихов сформулировал отличительные черты органов местного самоуправления от органов государственной власти. Местное

[89] Муниципальное право: учебник для юридических вузов / Отв. редактор и руководитель авторского коллектива проф. Коваленко А.И. М.. Новый Юрист, 1997. С. 9 – 10.

самоуправление – власть, действующая в пределах и на основании законов, принимаемых государственными органами, в пределах установленной государством компетенции, но, как справедливо отмечал В.Н. Твердохлебов, находящаяся «вне иерархической зависимости от центральных властей»[90]. Для реализации своих полномочий местное самоуправление обладает собственными ресурсами в виде самостоятельной бюджетной системы (местных финансов) и муниципальной собственности. Местное самоуправление – власть выборная по своей природе, в реализующих её органах представлено местное население[91].

Во главе местного городского самоуправления находится муниципалитет – выборный орган, представляющий местное население, непосредственно осуществляющий функции самоуправления на территории города, ведущий городское хозяйство, управляющий городской собственностью и местным бюджетом.

Одной из основных функций муниципалитета является управление городским хозяйством. Как отмечал Л.А. Велихов, «городское» или «муниципальное» хозяйство - это «вся сумма наличных оборудований и учреждений», принадлежавших муниципалитетам, как юридическим лицам, городским публично-правовым органам. Главная цель городского хозяйства, которое ведут органы местного самоуправления, состоит в «общественном удовлетворении культурных потребностей», наиболее выгодном использовании «материальной среды с помощью установленных средств в целях благоустройства данной территориальной единицы и социального благосостояния» населения территории, на которую распространяет свою власть муниципалитет[92]. Городское (муниципальное) хозяйство отличается от государственного более широкими правами в области производственной деятельности, распоряжения собственными ресурсами, а от частного –

---

[90] Твердохлебов В.Н. Указ. соч. С. 21.
[91] Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. Ч. 2. С. 244.
[92] Там же. С. 217-218, 220.

общественным характером использования результатов деятельности[93].

Самоуправление в России имеет давнюю традицию: вече, губное, общинное самоуправление - появились много столетий назад. Участие населения в решении вопросов местного значения в России было необходимостью: «Различие и бесконечное разнообразие условий жизни делают бессильными центральные органы управления, когда они берутся за выполнение местных задач. Где, когда и в чём настоятельнейшая нужда, - на такие вопросы могут дать правильные и своевременные ответы только люди местные», - отмечал в 1901 году юрист и исследователь муниципальной проблематики Д.Д. Семёнов[94]. Особенностью российских городов XVI – XVIII вв. было то, что в них государственной власти удалось обеспечить гармоничное доминирование над традиционной системой местного самоуправления городских общин. Во многом это было связано с разной исторической ролью, которую играли города в России и на Западе.

Имперская Россия проделала значительную эволюцию в отношении к местному, в том числе, городскому управлению, включая элементы самоорганизации и самоуправления на местном уровне. На протяжении XVIII в. формировалось представление о городе как об особом явлении, отличном от деревни, как о самостоятельном юридическом лице, появляется понятие «городской обыватель», как житель города независимо от его сословной принадлежности.

Жалованная грамота городам, изданная в 1785 г. по инициативе Екатерины II, впервые оформила европеизированную думскую модель городского самоуправления, окончательно закрепила за городами право юридического лица, право обладать движимым и недвижимым имуществом, юридически ввела понятие городского общества как совокупности жителей в городе без различия сословной принадлежности, объединенных не казенными, а, прежде всего, общественными интересами, регламентировала организацию

---

[93] Воронин А.Г., Лапин В.А., Широков А.Н. Основы управления муниципальным хозяйством. М.: МОНФ, 1997. С. 17.

[94] Семёнов Д.Д. Городское самоуправление: очерки и опыты. СПб., 1901. С. 212 – 213.

и деятельность муниципальных органов. Модель городского самоуправления, основанная на принципе выделения особых, отделённых от государственной бюрократии, муниципальных органов, через которые население городов самостоятельно решало ряд местных вопросов и проблем в рамках чётко определённой государством правовой компетенции, способствовала формированию в среде горожан разных сословий представлений об особых интересах их общности, «городской» идентичности, отличной от деревни.

В XIX в. идеи самоуправления получают развитие, становятся частью программ преобразований, которые разрабатывали либеральные деятели как в России, так и за рубежом. В той исторической ситуации инициатором перемен могла стать только монархическая власть, а их целями – стабилизация общественной системы и упрочение позиций центральной и местной элиты. Городовое положение, утверждённое 16 июня 1870 г., заменило сословно-бюрократические органы управления городом всесословными, классовыми, основанными на буржуазном налоговом принципе. Все горожане, соответствовавшие цензу, делились на 3 курии, каждая из которых состояла из 3 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 4 года равное количество гласных в городскую думу - распорядительный орган, состоявший из городского головы и гласных. Дума назначала содержание выборным должностным лицам городского общественного управления, устанавливала в определённых законом рамках размер городских сборов и налогов, принимала правила заведования городским имуществом, утверждала обязательные постановления и принимала решения о ходатайствах перед верховной властью.

В определённые законом задачи городского самоуправления входила забота о местных культурно-хозяйственных делах: благоустройство города, содержание городских коммуникаций, обеспечение населения продовольствием, здравоохранение, борьба с пожарами, содержание

благотворительных учреждений, больниц, театров, библиотек, музеев, забота о народном образовании. Городское самоуправление выполняло также ряд возложенных на него функций по содержанию правительственной администрации: городской полиции, пожарной команды, тюрем, обеспечению воинского постоя.

Дореволюционные авторы положительно отзывались о проведённой городской реформе 1870 г.: отмечались достаточно широкое избирательное право, которое в средних и мелких городах фактически было равносильно всеобщему; разделение полномочий между думой и подконтрольной ей управой; самостоятельность в сфере городского хозяйства, при решении дел местного значения, огромное большинство из 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 участия в выборах квартиронанимателей, в число которых входили представители интеллигенции, чиновники, рабочие и лица других слоёв, не владевшие недвижимостью; зависимость городского головы от государственной администрации, которая утверждала его в должности[95].

В современных исследованиях городская реформа 1870 г. оценивается в основном позитивно, так как, по оценке некоторых современных правоведов, в результате её проведения удалось создать «...такую продуманную и эффективную систему самоуправления, которую по тем временам не знала и Европа...»[96]. Л.Ф. Писарькова выступила против такого однозначного подхода: «Введение внесословных учреждений, соединивших в своих собраниях разнородные элементы общества, различные по воспитанию и образованию, привело на первых порах не к объединению, а к разделению их на сословно-профессиональные группы», что способствовало, по мнению

[95] Михайловский А. Реформа городского самоуправления в России. М.: Польза, В. Антик и К., 1908. С. 10 – 12.
[96] Институты самоуправления: историко-правовое исследование. М., 1995. С. 297.

исследователя, «не столько созданию единого городского общества, объединённого общими экономическими задачами, сколько консолидации сословных групп и во многом формированию сословного самосознания»[97]. Отказ от сословности и введение «прогрессивного» и относительно демократичного Городового Положения 1870 г., по мнению Л.Ф. Писарьковой, были преждевременными.

Интересна оценка значения городской реформы 1870 г. самой верховной властью. При принятии в 1892 г. нового Городового Положения в преамбуле было отмечено: «...Городовое Положение 16 июня 1870 года принесло, в течение двадцати лет своего применения, немаловажную пользу. Благоустройство городских поселений заметно поднялось, и улучшились многие условия городской жизни». То есть, утверждая реформированное Городовое положение 1892 г., верховная власть отмечала успехи муниципалитетов в хозяйственной сфере. Одновременно, однако, отмечалось, что «...в строе и деятельности городских учреждений обнаружились несовершенства, требующие исправления»[98]. Из анализа того, что подверглось реформированию в новом законе, можно вывести, чем самодержавие было недовольно.

В новом законодательном акте 1892 г., действовавшем вплоть до революции 1917 г., изменения, призванные исправить «несовершенства», коснулись в первую очередь двух вопросов: избирательной системы и правительственного надзора. Как справедливо отмечает дореволюционный исследователь А.Ф. Немировский, вне внимания и практически без изменений были оставлены такие важные группы проблем, как вопросы об организации городской думы и управы, их функциях и полномочиях, роли членов управы, взаимоотношениях между думой и управой; вопросы, касающиеся городских финансов[99]. Очевидно, существовавшие в Городовом Положении 1870 г. нормы вполне власти устраивали.

---

[97] Писарькова Л.Ф. Городское самоуправление пореформенной России: замысел и воплощение / Труды ИРИ РАН 1997 – 1998 гг. Выпуск 2. М.: ИРИ РАН. 2000. С. 144 – 145.
[98] Полное собрание законов Российской империи. Собрание 3-е. Том XII. № 8708. С. 430.
[99] Немировский А.Ф. Реформа городского самоуправления. СПб., 1911. С. 25 – 26.

В соответствии с новым Городовым положением 1892 г., на смену куриальной избирательной системе пришла формально бессословная система, основанная на выборах гласных всем населением, имевшим активное избирательное право, в одном избирательном собрании. Произошёл отказ от налогового принципа участия в городском самоуправлении. Вместо него был установлен чрезвычайно высокий имущественный ценз. Участвовать в выборах могли физические и юридические лица, либо имевшие в пределах города крупные торгово-промышленные предприятия, 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 числом населения более 100 тыс. чел., не менее 1000 рублей в остальных губернских и значительных уездных городах, не менее 300 руб. в прочих городских поселениях[100].

Особое внимание в новом Городовом положении 1892 г. было обращено на правительственный контроль над деятельностью муниципалитетов. Голова и члены управы считались по новому закону государственными служащими, которые, будучи избранными, могли быть не утверждены властями. Положение значительно расширяло возможности губернатора. Так, 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». Если постановления городской думы систематически выходили за рамки законности и целесообразности, правительство могло её распустить и назначить повторные выборы. В этом случае управа в полном составе назначалась министром внутренних дел. Губернатор получал право ревизии деятельности муниципалитетов[101].

Социальный состав, политические взгляды, то, в какой степени Городовое Положение 1892 г. обеспечивало представительство различных

[100] Полное собрание законов Российской империи. Собрание 3-е. Том XII. № 8708. С. 437.
[101] Институты самоуправления: историко-правовое исследование. М.: Наука, 1995. С. 293 – 294.

социальных слоёв в органах городского самоуправления, степень зависимости городских общественных управлений от государства - это те показатели, которые позволяют более чётко выявить положение муниципалитетов накануне революции 1917 г.. Рассмотрим их на примере выбранных нами городов.

В Москве число потенциальных избирателей составляло в начале XX в. от 0,54% (в 1916 г.) до 0,8% (в 1904 г.) от общего числа жителей. Весьма заметно проявлялся абсентеизм: своим избирательным правом пользовалось от 20,8% потенциальных избирателей в 1904 г., 33,8% в 1912 г. до 40% в 1908 г.[102]. Из 146 московских гласных, избранных в 1912 г., 38 (26%) принадлежали к числу дворян и чиновников, 96 (65,8%) являлись почётными гражданами и купцами и лишь 12 человек (8,2%) – мещанами, цеховыми или крестьянами. Причём 56,2% гласных были заняты в торгово-промышленной сфере, остальные относили себя к чиновникам или представителям интеллигенции (профессора, учителя, художники, врачи, инженеры)[103].

После поражения в русско-японской войне и революции 1905 – 07 гг. возрастает политизация в столичных обществах и думах. Всё большее значение начинает играть партийная принадлежность гласных. В Московской городской думе происходит разделение на «умеренную» (близки к октябристам) и «прогрессивную» (кадетскую) группировки[104].

Из 77 гласных Тульской городской думы, упомянутых в «Памятной книжке Тульской губернии» на 1916 год, наиболее многочисленной категорией, представленной в муниципалитете, были купцы – 32,5% от общего числа гласных (25 человек), 10,4% составляли дворяне потомственные и личные (8 гласных), столько же было потомственных и личных почётных граждан, 22% гласных являлись чиновниками, 9% - мещанами[105]. Накануне революции производилась подготовка к проведению

---

[102] Писарькова Л.Ф. Московская городская дума: 1863 – 1917 гг. М., 1998. С. 107 - 108.
[103] Там же. С. 125 – 127.
[104] На основе данных Писарьковой Л.Ф. (Писарькова Л.Ф. Московская городская дума: 1863 – 1917 гг. М., 1998. С. 141 – 142).
[105] Памятная книжка Тульской губернии на 1916 год. Тула. 1916. С. 19-20.

очередных выборов Тульской городской думы на четырехлетие 1917 – 1920 гг. В выборах получили право участвовать 1794 избирателя, которые должны были избрать 80 гласных[106]. Если соотнести число обладателей избирательного права с общей численностью населения Тулы (139,7 тыс. чел., по данным на 1 января 1914 года[107]), то выяснится, что их процент незначителен – 1,3%.

Состав Вятской городской думы, избранный в 1913 г. и встретивший Февральскую революцию 1917 г., из общего числа гласных в 56 человек, включал 9 купцов и их детей, 4 потомственных и 4 личных почётных гражданина (30% от общего числа гласных), 14 чиновников (25%), к числу крестьян, мещан, цеховых относился 21 гласный (38%)[108]. В списки избирателей на выборах 1913 г. было внесено 721 лицо (1,4% от общей численности жителей города), из них проголосовало 244, следовательно, явка избирателей на выборы составляла примерно 34%[109]. После Первой русской революции деятельность Вятской городской думы «приняла более политизированный характер». Борьба шла между группировками монархистов и либералов, причём последние преобладали[110]. В докладе на заседании Главной палаты Союза им. Михаила Архангела 16 февраля 1910 г., бывший городской голова Вятки А.Л. Синцов заявил, что в земствах и городских думах губернии «земскими начальными людьми оказались кадеты, эсдеки и эсеры, а народная в корне и в толще монархическая масса очутилась на положении слабого, обездоленного и обезличенного быдла...[111].

В уездных городах Вятской губернии избирательными правами мог пользоваться немного больший процент населения: если в городах с числом населения более 10 тыс. чел. избирательные права принадлежали в среднем 1,9% городского населения, то в менее населённых «малых» городах и

---

[106] ГАТО. Ф. 73. Оп. 3. Д. 798. Л. 2-2об.; Там же. Д. 814. Л. 11-11об.
[107] Рашин А.Г. Население России за 100 лет (1811-1913). М.: гос.стат.изд-во, 1956. С. 93.
[108] Памятная книжка и адрес-календарь Вятской губернии на 1916 г. Вятка, 1916. С. 22 – 27.
[109] Вятская мысль. 1917. 4 августа.
[110] Кожевникова Т.В. Вятская городская дума между двух революций (1907 – 1916 гг.) // Развитие местного самоуправления в г. Кирове: сб. статей. Киров, 2005. С. 61.
[111] Правые партии. 1905 – 1917: документы и материалы. Т. 1. М.: РОССПЭН, 1998. С. 561 – 562.

«городах-сёлах» - в среднем 3,5%: например, в Котельниче, городе с числом жителей 6223 чел. избирательные права принадлежали 2,8% горожан, из них в выборах принимали участие 48,6%[112]. В небольших городах политической борьбы в думах практически не велось, возможно, в силу того, что местное население не имело чётких политических взглядов и пассивно относилось к общественной деятельности[113].

В Серпухове, крупнейшем уездном городе Московской губернии, из 35780 горожан в выборах могли участвовать 1197 человек, или 3,3%, что значительно больше, чем в Москве[114]. В составе думы в 1913 г. полностью преобладали купцы и их дети – 18 человек. Вместе с потомственными почётными гражданами (13 чел.) они составляли 72% от общего числа гласных (43 чел.). 18,6% избранников являлись мещанами, 4,5% - дворянами, чиновник был только 1.[115]. Состав городской думы Серпухова предопределял политическую инертность большей части гласных[116].

К началу 1917 г. городские самоуправления 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. Исследователь муниципальной тематики М. Петров отмечал, что в 12% городов избиратели составляли менее 1% населения, в трети городов – от 1 до 2%, в четверти – от 2 до 5%. Только в 22 городах, где «почти всё население живёт в собственных жилищах и контингент квартиронанимателей ничтожен», избирательные права имели свыше 20% горожан[117].

Среди избранных гласных преобладали дворяне (6,2% городского

---

[112] Памятная книжка и адрес-календарь Вятской губернии на 1916 г. Вятка, 1916. С. 86; Вятская мысль. 1917. 4 августа.
[113] Малмыжская жизнь. 1917. 5 мая; Крестьянская газета Вятского губернского земства. 1917. 4 августа.
[114] Города России в 1910 г. СПб., 1914. С. 190, 330 – 331.
[115] Памятная книжка Московской губернии на 1914 г. М., 1913. С. 374 – 375.
[116] Аристов С.И. Город Серпухов. М.: Московский рабочий, 1947. С. 65.
[117] Петров М. Как управляется городская Россия // Известия Всероссийского Союза городов. 1917. № 41 – 42. С. 131.

населения согласно переписи 1897 г.), чиновники (вместе с воинскими чинами составляли 9,1% населения городов), купцы (1,3% от общего числа горожан) и почётные граждане (1,1%)[118], т.е. в составе органов общественного управления не было адекватного представительства всех горожан. Существенная часть гласных понимала интересы муниципалитетов и горожан через собственную интерпретацию, на основе сформированного под влиянием происхождения, особенностей воспитания, круга общения, стиля жизни, финансового положения, политических взглядов и многих других факторов мировоззрения. Возможно, искренне, стремясь действовать на благо всему городу, они исподволь защищали, прежде всего, то, что сами считали важным, выбирали тот путь, который считали правильным для себя. Абсолютное большинство рабочих, проживавших в городе крестьян, а также «средних городских слоёв»: ремесленников, кустарей, мелких торговцев, предпринимателей, приказчиков, инженеров, учителей, артистов, мелких чиновников и служащих, студентов, врачей - были лишены возможности защищать свои интересы на муниципальном уровне.

Многие не соответствовавшие цензу представители интеллигенции, городских служащих и других категорий населения были теснейшим образом связаны с городом, активно участвовали в городской общественной жизни. Пока города в своей массе оставались патриархальными местечками, со стабильной численностью населения и относительно небольшим количеством активных горожан, лишенных избирательного права, законодательные нормы не вызывали существенного недовольства. Господствовало представление о том, что участвовать в решении городских проблем, распределении ресурсов на различные муниципальные потребности имеют право те, кто платит прямые налоги в городской бюджет, т.е. домовладельцы, крупные торговцы, промышленники. Но со временем этот принцип стал противоречить складывавшейся в городах ситуации. Всё большую долю в городских бюджетах занимали косвенные, а не прямые

[118] Рашин А.Г. Указ. соч. С.122, 322.

налоги, которые уплачивали все горожане, в том числе не имевшие избирательного права. Возрастал и процент не соответствовавших цензу горожан. Динамизм и развитие городов обеспечивалось не столько за счёт массы обывателей-домовладельцев, сколько за счёт интеллигенции, разночинцев, притока на заработки и на службу крестьян из деревень. Они становились членами городского общества, постепенно воспринимали его традиции и культуру, пополняли муниципальную казну, но не приобретали прав участия в управлении городом. Это вызывало в среде неполноправной интеллигенции, городских служащих, квартиронанимателей оппозиционные настроения, желание изменить такую ситуацию, что отразилось в публицистике, научных работах, законодательных инициативах, поддерживавших проведение реформы управления городами.

Непосредственным выполнением муниципальных функций, реализацией намеченных муниципалитетами мер занимались муниципальные рабочие и служащие, так называемый «третий элемент». Они особенно остро воспринимали сложившуюся в связи с высоким имущественным цензом ситуацию как несправедливость. Имевшие, как правило, хорошее образование, высокую квалификацию, огромный опыт, приобретённый за десятки лет муниципальной службы, в то же время они зачастую оставались безгласыми. Их попытки к объединению, координации действий даже в профессиональной сфере, наталкивались на неприятие, противодействие со стороны государства.

Сущность одной из основных проблем управления развивавшимися русскими городами была в том, что дореволюционные гласные, избранные 1 – 2 % горожан, в условиях сохранения пережитков сословности и ускоренного классового расслоения городского общества, представляли интересы социальных слоёв, составлявших в городах в среднем меньше 20% населения. Остальные 80% не имели своего представительства в муниципальных органах управления, и не могли напрямую влиять на принятие решений, касавшихся, в том числе, всего городского населения. В

небольших по численности и административному статусу городах, где процент лиц, имевших избирательные права, был выше, а пришлый, общественно активный и не соответствовавший цензу элемент в населении был не таким значительным, уровень противоречий и остроты социального напряжения был меньшим, чем в крупных городах.

Крайне высокий уровень абсентеизма на муниципальных выборах свидетельствует о пассивности и безразличии к городским проблемам и нуждам, политике и выборам традиционных участников избирательного процесса, в связи с чем авторитет самоуправлений ещё больше снижался. Негативную роль играло традиционно характерное для обывателей неверие в возможность своим голосом что-либо изменить. По мнению известного вятского кадета В.И. Лобовикова, высказанному в 1917 г., «...исконный обыватель города всегда боялся высказывать свои мнения, справедливо опасаясь возмездия... начальства во всех видах...»[119].

К началу 1917 г. возникло острое противоречие: значительная часть горожан, стремившихся к активному участию в управлении городом, в том числе посредством выборов, была лишёна такой возможности, большинство тех, кто имел избирательное право, не желали его реализовывать. Нормы закона и реальное положение в городском управлении не удовлетворяли тем ожиданиям, которые предъявлялись абсолютным большинством горожан. Система городского управления, сосредоточенная в руках кучки наиболее богатых горожан, всё больше не соответствовала социальной структуре, нуждам и потребностям усложнявшихся городов, тормозила, мешала их бурному росту и развитию.

В губернских, а особенно столичных городах постепенно набирал силу процесс политизации городских дум, причём разделение между гласными в своей основе шло по вопросу о поддержке существовавшей власти, т.н. «старых порядков» в хозяйственном и политическом аспектах. Так, историк С.Е. Вдовин на основе проведённого исследования сделал вывод, что в

[119] ГАКО. Ф. 1345. Оп. 2. Д. 8. Л. 24об.

Московской городской думе в 1905 – 1916 гг. личные и сословные партии трансформировались в устойчивые партийно-политические группировки, связанные с ведущими политическими партиями России[120]. Возможность эффективной хозяйственной деятельности связывалась «прогрессивными» гласными с изменениями в политическом строе.

Кроме недостатков избирательного закона учёному-юристу, известному в начале XX в. специалисту в муниципальной сфере Л.А. Велихову удалось заметить ещё целый ряд отрицательных черт дореволюционной думской организации самоуправления, которые были существенным препятствием в достижении муниципалитетами успехов в своей деятельности. Во-первых, сложным, крайне ответственным, наиболее подверженным критике со стороны правительства и общества делом заведывания городским хозяйством занимались члены управы, на практике являвшиеся низкооплачиваемыми чиновниками. Далеко не каждый был готов пожертвовать своей репутацией на благо общества. Во-вторых, мешал антагонизм между думами и управами, так как служебная карьера членов управы зависела от местной администрации, а не от думы. Третьим недостатком были бюрократизм и волокита, объяснявшиеся придирчивым мелочным контролем со стороны администрации. Четвёртым – недостаточное число гласных, особенно в провинциальных городах. Последней, но не менее важной проблемой, по оценке Л.А. Велихова, был индифферентизм большинства гласных к общественным делам[121].

Одним из ярких проявлений чрезмерности правительственного контроля являлась реализация центральной властью на практике права утверждения или неутверждения на своём посту центральными властями лиц, избранных в общественных учреждениях. Как показывает на основе данных по 318 городам В.А. Нардова, за период с 1900 по 1913 г. имели место 208 случаев неутверждения в должности городских голов и членов управ. В большинстве

---

[120] Вдовин С.Е. Деятельность партийно-политических групп гласных Московской городской думы: 1904 – февраль 1917 г.: дис. ... канд. ист. наук. М., 2002. С. 63.
[121] Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. Ч. 2. С. 325 – 326.

случаев это было связано с политической ориентацией кандидатов, «...особенную «бдительность» Министерство внутренних дел проявляло по отношению к городам столичным». Так, в 1913 г. в Москве князь Г.Е. Львов, а затем С.А. Чаплыгин 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. Шкляева, в Котельниче в 1906 г. не был утверждён А.А. Бабинцев, в 1910 г. – Ф.Д. Тарасов[122].

Можно согласиться с мнением В.А. Нардовой о том, что жёсткий правительственный контроль снижал «уровень решения муниципальных проблем», порождал серьёзные конфликтные ситуации, «создавал атмосферу враждебности и конфронтации между городскими думами и администрацией, способствовал всё большему разрыву между обществом в лице его представительных органов и правительственной властью» [123]. В таких условиях даже у незначительного привилегированного слоя имевших избирательные права городских жителей накапливалось недовольство существующим положением, появлялось стремление каким-то образом его изменить в своих интересах. Постепенно оппозиционность дум по отношению к правительству и негибкому монархическому строю усиливалась. Муниципалитеты крупных городов воспринимались либерально-буржуазной элитой общества как альтернативные коронной администрации органы управления.

После начала Первой мировой войны образуются Всероссийские Земский и Городской союзы с задачами помощи раненым и больным воинам. Эти объединения стали центром оппозиции деятелей самоуправления самодержавной власти. Первоначальные попытки давления на власть с целью побудить её к проведению реформ успехов не принесли, молчание правительства всё более радикализировало взгляды участвовавших в союзах общественных деятелей, действовавших от имени городских и земских

[122] Календарь-справочник городского деятеля на 1914 г. СПб., 1914. С. 169 – 173.

[123] 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.

самоуправлений. Слабые и неуклюжие попытки правительства бороться с политизацией и расширением деятельности союзов при полной поддержке политически активными слоями общества оппозиционных организаций вели только к дискредитации власти и делали антиправительственную пропаганду более действенной. На рубеже 1916 – 1917 гг. обострился вопрос о реформе городского самоуправления. Проблема активно обсуждалась на заседаниях городской комиссии Государственной думы, на которых столкнулись более умеренный октябристский и более радикальный кадетский проекты муниципальной реформы, по целому ряду вопросов согласия между фракциями к февралю 1917 г. так и не было достигнуто.

Выборы в Московскую городскую думу, на которых в результате уверенной и продуманной предвыборной работы либералов, из 160 гласных оппозиционные кадеты получили 149 мест, и последствия этой победы - стали символом глубокого политического кризиса и ярким свидетельством недовольства всего цензового населения Москвы существующими порядками. По формальному поводу: в связи с якобы имевшимся несоответствием избирательной инструкции, на основе которой проводились выборы, закону (притом, что эта инструкция ранее была утверждена министром внутренних дел, и по ней были проведены муниципальные выборы в 1913 г.) – выборы были кассированы. Эти бессмысленные действия (они выводили за рамки закона четырёхлетнюю деятельность предыдущего состава думы и принятые им решения, кроме того, вряд ли новые выборы дали бы иной результат) означали, по мнению оппозиционно настроенного общества, только одно: «...то, что будет в марте, мало интересует нынешних руководителей нашей внутренней политики, так как они живут только нынешним днём и не могут жить иначе, не имея никакой уверенности, что принесёт им завтрашний день»[124].

1.2. Городское хозяйство и финансовое положение самоуправлений

[124] Русские ведомости. 1916. 16 декабря.

городов России накануне революции.

Органы городского самоуправления были созданы прежде всего для ведения городского хозяйства. Быстрый рост городов создал массу новых трудностей и потребностей городского общества, которое стремилось их разрешить путём частной инициативы. Наиболее важным становилось то, чтобы органы городского самоуправления способствовали удовлетворению новых нужд населения. В числе таких мер были введение финансовых послаблений, льгот, умелая налоговая политика, быстрое принятие необходимых и отмена мешавших правовых норм, чёткий надзор над деятельностью частных лиц. Постепенно города включались в этот процесс и кроме роли «контролёра», «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 города, осуществляли культурные мероприятия, развивали свои действия в сфере образования, здравоохранения. Расширение сферы компетенции, усложнение роли муниципалитетов в жизни городского общества, увеличение числа муниципальных рабочих и служащих требовали финансовых средств.

Одной из ключевых проблем в муниципальной сфере накануне революции стал вопрос об улучшении финансового положения городов, без чего положительных изменений в хозяйстве и управлении и повышения значимости и авторитета самоуправлений в глазах населения добиться было невозможно. Состояние городских финансов зависело от предоставленных самоуправлениям финансовых прав, от степени их использования, от наличия и эффективности деятельности муниципальных предприятий, зданий, земель, от общего экономического положения страны и зажиточности жителей городов, от размеров помощи со стороны государства.

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 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 сборы[125]. Права самостоятельно вводить новые налоги города не имели. Как указывает Е. Голицынская, 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[126]. Сборы с промысловых свидетельств и остальные мелкие сборы и пошлины играли сравнительно незначительную роль в городских доходах. Правительственные пособия с 1907 г. направлялись в основном в сферу народного образования и имели целью введение всеобщего трёхлетнего обучения[127]. Важнейшими источниками поступлений становились оценочный сбор и доходы от предприятий и имуществ.

Потребности городского населения, необходимость выполнять функцию городского благоустройства и нужда в дополнительных доходах способствовали появлению и развитию муниципальных предприятий. При этом 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

[125] Городовое положение 1892 г. Ст. 127, 135, 136 // Полное собрание законов Российской империи. Собрание 3-е. Том XII. № 8708. (С. 430-456).
[126] Голицынская Е. Финансы уездных городов Московской губернии // Известия Всероссийского союза городов. 1917. Август – сентябрь. № 47 – 48. С. 14.
[127] Твердохлебов В. Указ. соч. 1919. С. 253

(«муниципализаторы»). 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, как отмечал Л.А. Велихов, около трети муниципалитетов почти не имели доходного имущества, а значительные поступления от деятельности муниципальных предприятий получали только крупные города[128]. В начале XX в. происходит быстрое увеличение количества муниципальных предприятий, однако к началу революции их было ещё крайне недостаточно для обеспечения первоочередных потребностей населения. Так, по данным Б.Б. Веселовского, к 1917 г. лишь 25,8% российских городов пользовались телефонной связью, 25,7% имели водопроводы (в 20% городов они были коммерческими), только в 15,4% муниципалитетов функционировали электростанции (из них лишь 50% были муниципальными), лишь в 2,9% городов имелись трамваи (из них 79% были коммерческими), а канализацией были оборудованы только 16 городов (1,7% от их общей численности)[129].

В каждом уездном, губернском городе, столицах ситуация отличалась своеобразием. Промышленно развитый крупный уездный город Серпухов

[128] Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. Ч. 2. С. 407.
[129] Веселовский Б.Б. Коммунальное хозяйство в цифрах ... С. 41.

Московской губернии к 1916 г. имел в муниципальной собственности только водопровод, скотобойню и подъездные пути (городское шоссе). Содержание городских предприятий в 1916 г. для Серпухова должно было стать убыточным: расход на них намечался в сумме 28381 р., а доход – только 24750 руб. Результаты оказались ещё хуже. Действительный убыток, который понёс город в 1916 г. в связи с существованием городских предприятий, составил 18343 руб. 79 коп.[130] В целом, доля муниципальных предприятий в доходной смете Серпухова на 1916 г. была незначительной – 8,4%, (меньше показателей городов, примерно равных Серпухову по числу населения), в то время как с городских имуществ и оброчных статей город получал 29,8%, благодаря оценочному сбору формировалось 21,4% дохода.

В собственности патриархального уездного городка Котельнича Вятской губернии к 1917 г. находились городской водопровод, скотобойня и кирпичный завод. Значительной прибыли от деятельности предприятий город не получал. Так, по смете на 1914 г. на содержание муниципальных предприятий самоуправление Котельнича тратило на 138 руб. 62 к. больше, чем получало дохода[131]. Согласно смете на 1916 г., городские предприятия должны были принести 10275 руб. чистого дохода[132].

Тем не менее, муниципальные предприятия в Котельниче оказались важной статьёй доходной сметы, принеся в 1916 г. 24,3% всех доходов (этот показатель значительно выше, чем средний у городов, имевших от 25 до 50 тыс. жителей). 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[133]. Это можно объяснить патриархальностью города, в котором было не так много арендаторов квартир, а потому оценка стоимости жилых помещений была невысокой.

Если более развитые и населённые города могли получать значительные

[130] ЦИАМ. Ф. 549. Оп. 3. Д. 3040. Л. 65, 75, 111, 151–152.
[131] Котельничский календарь-альманах за 1914 г. Котельнич, 1914. С. 166.
[132] ГАКО. Ф. 1074. Оп. 1. Д. 1. Л. 51об, 55об–56об.
[133] ГАКО. Ф. 587. Оп. 23. Д. 134. Л. 22.

суммы с оценочного сбора, земель, городских строений, потребность в постройке новых муниципальных предприятий с целью получения дополнительных доходов в них не была столь высокой: имелись коммерческие заведения, был более-менее налажен муниципальный кредит, то в более патриархальных, слабо затронутых урбанизацией городах, где оценочный сбор с доходности не мог быть значительным, создание городских предприятий могло стать очень существенной частью доходов бюджета, что стимулировало их создание, однако города сталкивались с практической невозможностью привлечь существенные суммы заёмных средств, кроме того, расходы на содержание, ремонт имевшихся предприятий, выплату займов съедали большую часть получаемых доходов, а иногда и приводили к убыткам.

В губернских городах ситуация с муниципальными предприятиями была лучше, чем в уездных. В Туле в собственности города находились водопровод, скотобойня и электростанция, которые приносили городу значимую прибыль – 8,4% от всех городских расходов: в 1911 году доходы от них составили 27,9% от общей суммы муниципального бюджета, а затрачено на городские предприятия было 19,5% расходов города. Оценочный сбор – 10% с чистой доходности недвижимого имущества - дал Туле 15,6% всех доходов[134]. Очень обширным городским хозяйством обладал город Вятка. К 1917 г. в ведении вятского муниципалитета находилось 11 предприятий, среди которых можно выделить гончарный, кирпичный заводы, электростанцию, телефонную станцию, водопровод, баню, городскую аптеку и т.д.[135] По данным З.В. Галлямовой, к 1917 г. удельный вес доходов от городских предприятий в доходной части бюджета г. Вятки увеличился до 61,3% (этот показатель значительно выше, чем средний по городам такой же численности населения), а от оценочного сбора – снизился до 0,7%. В то же время расходы на предприятия составляли более 43% всех расходов городского управления. Исследователь констатирует: «Общественному

[134] Смета доходов и расходов города Тулы на 1911 год. Тула: И.Д. Фортунатов, 1911. С. 2–3, 75, 96, 124.
[135] ГАКО. Ф. 628. Оп. 6. Д. 793. Л. 15–26об.

управлению удалось без ущерба для личных интересов создать стабильную финансовую базу городского хозяйства»[136].

Это утверждение применимо и к Москве. Согласно смете 1916 г. городские предприятия: трамвай, водопровод, газовый завод, скотобойни, типография, хлебопекарня и т.д., - должны были дать 5 млн. 531 тыс. руб. чистой прибыли, по смете 1917 г. – уже 11 млн. 393 тыс. руб. В целом, 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[137]. Создание или выкуп муниципальных предприятий, принесших в итоге значительные доходы, обеспечивало дальнейший рост московского городского хозяйства.

В условиях, когда чистой прибыли муниципальные предприятия не приносили или величина её была незначительной, очень важным источником городских доходов оставался оценочный сбор, плативший домовладельцами. Однако от его уплаты были освобождены казенные здания, помимо городского сбора с имущества взимались аналогичные сборы в пользу государства и земства[138], 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: по данным Л.А. Велихова, около 50% дореволюционных городских самоуправлений не доводили оценочный сбор до предельной нормы, городские оценки имуществ, как правило, были чрезмерно низкими[139]. Так, из 15 уездных городов Московской губернии лишь в 10 городах к началу 1917 г. оценочный

---

[136] Галлямова З.В. Пути и методы решения вопросов формирования городского бюджета как эволюционная база муниципального управления (по материалам г. Вятки 2 половины XIX – начала XX века // Гуманитарные проблемы современного информационного общества. Киров: ВятГГУ, 2004. С. 28.

[137] Михайловский А. Смета гор. Москвы на 1917 г. // Известия Московской городской думы. 1917. № 1. С. 18, 24 – 27, 35 – 36.

[138] Петров М. Городское управление накануне революции // Городское дело. 1918. № 2. С. 44.

[139] Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. Ч. 2. С. 407 - 409.

сбор был доведён до максимума, в 1 городе он составлял 80% от предельной нормы, в 1 – 70%, в 3 – 60%[140].

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 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[141]. Отказ городских управлений от повышения оценочного сбора и переоценки недвижимости, означавший, что возросшие расходы придётся пополнять путём косвенных сборов, направляло в сторону оппозиции и остальное население городов, имевшее кроме недовольства чрезмерно

[140] Голицынская Е. Указ. соч. С. 16 – 17.
[141] Велихов Л. Опыт муниципальной программы ... С. 46.

высокими косвенными налогами и другие претензии к центральной власти[142].

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 квартиронанимателями. Учитывая возрастающую значимость косвенных налогов: поступлений от городских предприятий, имуществ, - 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.

Полученные из различных источников доходы городские самоуправления расходовали в пределах своей компетенции. В соответствии с Городовым Положением 1892 г. расходы городских самоуправлений делились на обязательные и необязательные. Тратить средства на необязательные расходы можно было только по удовлетворении расходов обязательных, к которым относились затраты на содержание правительственных учреждений, пособия разным учреждениям, ведомствам на основании особых законодательных постановлений, издержки по отправлению воинского постоя и других воинских повинностей, отопление и освещение тюрем, содержание полиции и пожарных команд, уплата займов,

[142] Каржанский Н. Как избиралась и работала Московская городская дума. М.: Московский рабочий, 1947. С.17.

внешнее городское благоустройство[143]. Часть обязательных трат компенсировалась из государственного бюджета. Все остальные расходы относились к необязательным и должны были финансироваться по остаточному принципу.

Несмотря на то, что выделение в законодательстве первоочередных, обязательных расходов резко критиковалось представителями либерально настроенной части дореволюционного общества, многие из них были оправданы. В интересах города было платить по собственным займам, выплачивать пенсии и жалование своим служащим, обеспечивать хотя бы минимальный уровень благоустройства города, содержать полицию, обеспечивавшую в городе правопорядок. Как отмечает занимавшийся вопросами городского самоуправления В.Ю. Виноградов, обязательные расходы «предостерегали… от нецелевого использования и «разбазаривания» городских средств, приучали… к организованному, упорядоченному, «плановому» ведению городского хозяйства. …Помогали государству бороться с предпочтениями и случайностями»[144].

В своей работе Л.А. Велихов приводит данные, собранные В. Караваевым: сводную таблицу расходов городов 50 губерний России в 1909 г. Согласно ей, города на содержание правительственных учреждений, воинскую квартирную повинность, содержание полиции и уплату налогов расходовали 22 млн. 510 тыс. 500 руб. из общей суммы расходов в 160 млн. 931 тыс. 800 руб. или 14%[145]. Все остальные расходы, так или иначе, осуществлялись непосредственно в интересах городов. К этому стоит добавить, что с 1913 г. государство компенсировало половину муниципальных расходов на содержание полиции. После начала Первой мировой войны города получали компенсацию от правительства за расходы, связанные с войной: содержание госпиталей, пособия семьям призванных,

---

[143] Городовое положение 1892 г. Ст. 138 - 139 // Полное собрание законов Российской империи. Собрание 3-е. Том XII. № 8708. (С. 430-456).

[144] Виноградов В.Ю. Становление и развитие городского самоуправления в России в 1870 – 1914 гг. М.: Экон-Информ, 2005. С. 183.

[145] Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. Ч. 2. С. 410 – 411.

помощь беженцам; обслуживание различных нужд фронта, хотя, конечно, эти ассигнования не могли полностью покрыть дополнительные траты[146]. Как видим, на не имеющие отношения к городским нуждам расходы самоуправления тратили не слишком большую часть своего бюджета.

В каждом городском управлении существовали свои приоритеты в расходовании имеющихся средств. Как отмечает Л. Велихов, «...если мы остановимся внимательно на анализе расходных бюджетов в отдельных городах, то нередко увидим в отношении распределения расходов поразительную пестроту, картину, которая объясняется местными историческими, бытовыми или случайными причинами. Так, один город расходует предпочтительно на санитарную часть, но относительно пренебрегает нуждами социального обеспечения или народного образования; другой, наоборот, выдвигает на первый план одну из последних отраслей, но игнорирует санитарию; третий обращает свое главное внимание на пути сообщения (мостовые, тротуары, мосты), и, наконец, четвертый превосходно ставит какую-либо второстепенную или конкретную отрасль (садовое хозяйство, бойни, рынки, освещение) за счет всех остальных. Бороться с упомянутыми предпочтениями и случайностями, наблюдаемыми очень часто, можно лишь посредством установления обязательных расходов»[147]. Эти утверждения можно проиллюстрировать на примере сферы народного образования. Так, если Смоленск, Пенза, согласно сметам 1915 г., тратили на эти цели более 15% бюджета, то Орёл - лишь 8,7%, а Пермь – 3,2%[148].

Однако каким бы удачным ни было распределение расходной сметы, несмотря на то, что бюджетные дефициты и превышение расходной сметы над доходной к 1917 г. стали хроническим явлением, всё равно траты самоуправлений на различные городские нужды были недостаточны. Как отмечал М. Петров, на Всероссийской гигиенической выставке летом 1913 г. «...муниципальная Россия предстала перед общественным мнением во всём

[146] Михайловский А. Указ. соч. С. 17.
[147] Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. Ч. 2. С. 347.
[148] Марков А.П. Местные финансы. Очерки по вопросам финансового законодательства. Харьков: Союз, 1918. С. 43.

своём убожестве...», «...даже в столицах до 12 – 15% уличной площади было не замощено, в губернских городах не замощено было до 50% улиц, а в уездных процент замощения улиц достигал лишь немногих единиц...»[149].

Ряд данных, свидетельствовавших о крайне медленном развитии муниципального хозяйства, привёл Л.А. Велихов: «из 1053 городских поселений в 1911 г. водопроводы имели только 204 города с сетью труб, присоединенных лишь к части владений, и с фильтрами лишь в 44 городах». Ассенизационными обозами могли пользоваться только 395 городов, а во всех остальных вывоз нечистот либо производился один - два раза в год пригородными крестьянами, либо нечистоты просачивались в почву, всемерно заражая ее... Трамваи в 1908 г. имели 32 города, электрическое освещение — 86 городов, газовое — 33 города, телефон 217 городов, к 1907 г. 117 уездных и 7 губернских городов вовсе не знали мощеных улиц, 150 городов не имели скотобоен, в 40 городах не было больниц; наконец, санитарный надзор отсутствовал в 600 городах». На основе этих данных Л.А. Велихов делал неутешительный вывод: «...большинство русских городов были лишены самого элементарного городского благоустройства, и в сказанном отношении из всех цивилизованных стран Россия стояла на последнем месте»[150].

Несмотря на столь печальные выводы Л.А. Велихова, в начале XX в. в городах России постепенно складывалась достаточно разветвлённая система городского хозяйства, ярким примером чего может служить хозяйство г. Москвы, включавшее в себя к 1913 г. огромную сеть школ для детей и взрослых, больниц, городских библиотек, городской университет им. Шанявского, художественную галерею, аптекарский склад, богадельни и приюты, разветвлённую сеть канализации, водопровода, быстро расширявшуюся сеть линий городского трамвая, газовый завод, бойни, хлебопекарню, городской ломбард, типографию и многое другое[151]. К началу

[149] Петров М. Городское управление накануне революции ... С. 47 – 48.
[150] Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. Ч. 2. С. 404.
[151] См. Современное хозяйство города Москвы. М.: издание Московского городского управления, 1913.

революции Московскому общественному управлению удалось достичь значительных результатов: было введено всеобщее начальное образование, городу оставалось открывать только училища для обучения взрослых и новые школы для детей по мере роста населения и переполнения старых учебных заведений, канализация охватила более 1/3 всех домовладений города, был выполнен намеченный план по постройке сети трамвайных путей, которые связали все части Москвы, разрабатывались планы по устройству метрополитена, в конечном итоге отложенные до конца войны[152].

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 лишь в 52 случаях размер ссуд превышал 50 тыс.р. 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%. Как видим, больше 73% государственных средств было выделено в связи с чрезвычайными обстоятельствами, а не на нужды развития хозяйства городов.

В условиях 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. р., путём выпуска облигационных займов только в период с 1891 по 1904 г. городами было получено почти 169 млн.р., к началу 1912 г. в обращении имелись облигации 64 городов[153].

---

[152] Деятельность Московского городского управления в 1913 – 1916 гг. М.: гор. тип-я, 1916. С. 19, 25, 29.
[153] Нардова В.А. Самодержавие и городские думы в России в конце XIX – начале XX века. СПб., 1994. С.61 – 63.

Из общей задолженности городов 50 губерний Европейской России к 1 июля 1910 г. в 322 млн. 879 тыс. 965 р. (при бюджете этих же городов на 1910 г. в сумме 167 млн. 782 тыс. 596 р.) на долю долгов по облигационным займам, имевшихся к тому времени у 59 городов, приходилось 260 млн. 405 тыс. 538 р. (80,7% всей задолженности), долги земельным банкам – 21 млн. 79 тыс. 783 р. (6,5%), казне, городским банкам, частным лицам и учреждениям – 41 млн. 394 тыс. 644 р. (12,8%)[154]. 39,4% общего числа городов к началу 1912 г. совсем не имели никаких долгов[155]. 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. Кроме того, муниципальные облигационные займы, по сравнению с другими возможностями, позволяли снизить стоимость заимствований, привлекая незадействованные на финансовом рынке средства широкого круга частных лиц, коммерческих организаций, иностранцев; успешное проведение займов давало импульс, обеспечивало постепенное формирование региональных фондовых рынков, способствовало повышению мобильности капитала; выпуск муниципальных облигаций содействовал трансформации сбережений населения в инвестиции[156].

76,7% всех облигационных займов были ориентированы на постройку, выкуп и усовершенствование муниципальных доходных предприятий и

---

[154] Календарь-справочник городского деятеля на 1913 г. СПб, 1913. С. 99.

[155] Брейтерман А.Д. Облигационные займы русских городов. СПб. 1913. С. 1.

[156] 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.

имуществ: электрических, телефонных станций, водопровода, канализации, скотобоен и т.п., 5% - на имущества, не приносившие 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, как показывает А.Д. Брейтерман, рисуют «весьма благоприятную картину, свидетельствуя о том, что более ¾ занятого капитала предназначалось на доходные предприятия и имущества, и лишь 8,9% на бездоходные сооружения»[157].

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. Только тогда банки соглашались участвовать в размещении займов, к тому же займы более мелких городов и на сравнительно небольшие суммы заключались, как правило, при большем проценте доходности (т.е. менее выгодно для городов), чем заимствования более крупных муниципалитетов и на крупные суммы[158]. 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.[159].

Большая часть губернских, уездные города, заинтересованные в получении заимообразно небольших сумм, не могли использовать возможность выпускать облигации. Этой возможностью не воспользовались из рассматриваемых нами городов ни Котельнич, ни Серпухов, ни Вятка.

---

[157] Брейтерман А.Д. Указ. соч. С. 39.
[158] Там же. С. 11 – 13, 15 – 16.
[159] Там же. С. 3, 36.

Кредиты на небольшие суммы было сложнее получить в банках, которые соглашались на это только при более высоких процентных ставках. Оставалась лишь возможность займа у частных лиц. Поэтому найти средства для постройки городских предприятий, на цели благоустройства, культурного развития, обеспечения городов топливом и на другие производительные задачи, малым и средним городам было крайне сложно, что тормозило развитие городского хозяйства.

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. Так, Москва была должна сумму, составлявшую 69,8% от стоимости городского имущества, платежи по займам составили в бюджете 1910 г. 16,6% всех расходов города. Общая задолженность Тулы равнялась 28,9% от ценности муниципального имущества, а расходы на уплату займов составляли 8,9% расходного бюджета гор. Тулы[160]. 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 выводит, что «...кредитоспособность большинством наших городов мало использована и притом не только мелкими и средними, но и большими городами...»[161].

В предреволюционные годы происходит активный процесс наращивания долгов. В период с 1907 по 1910 г. задолженность Москвы выросла в 2,6 раза, с 37,5 до 69,8% от ценности муниципальных имуществ. Однако так было не везде: задолженность Тулы в период с 1907 по 1910 г. практически не увеличилась, в связи с увеличением стоимости городской недвижимости

[160] Задолженность Москвы на 31 декабря 1910 г. составляла 116 млн. 376 тыс.р., стоимость имущества – 166 млн. 492 тыс.р., задолженность Тулы – 2 млн. 454 тыс.р., стоимость имущества – 8 млн. 486 тыс.р. (Облигационные займы русских городов. СПб. 1912. С. 119, 214; Брейтерман А.Д. Указ. соч. С. 53 - 54).
[161] Брейтерман А.Д. Указ. соч. С. 55 – 56.

показатель соотношения ценности имущества со всеми долгами города даже упал с 33,4 до 28,9%, однако в следующие годы последовал новый облигационный заём, в результате чего показатели задолженности города возросли[162]. 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.[163]

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[164]. 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.

Начавшаяся мировая война оказала значительное негативное влияние на финансовое положение городов. В общем благоприятное финансовое

[162] Облигационные займы русских городов. СПб. 1912. С. 119, 214.
[163] Календарь-справочник городского деятеля на 1915 г. СПб, 1915. С. 51; Календарь-справочник городского деятеля на 1916 г. СПб, 1916. С. 123.
[164] Великов Л А. Основы городского хозяйства. Ч. 2. С. 413 – 414.

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 долгосрочных 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[165]. Значительная часть полученных в результате краткосрочных заимствований средств вместе с частью городских доходов тратилась на организацию и проведение операций с топливом, продовольствием. Заёмные средства находились в обороте: на них закупалось продовольствие, дрова, нефть, другие товары, которые затем сбывались местному населению с минимальной наценкой. Вырученные таким путём средства могли быть выведены из оборота и переданы в уплату займа, либо могли быть вновь включены в оборот. Естественно, в условиях войны в интересах городов было продолжать осуществление столь нужных для горожан операций. Сами по себе такие заимствования фактически не увеличивали задолженность города, т.к. их всегда можно было возвратить, свернув дела по заготовке необходимых горожанам товаров, однако создавалась опасность махинаций с товарами со стороны агентов по закупке, городских служащих, отвечавших за проведение операций, мошенничества со стороны продавцов, для предотвращения чего требовался строгий контроль. Существовала угроза потери товаров в результате чрезвычайных происшествий, ненадлежащих условий хранения. 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

[165] Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. Ч. 2. С. 386.

городов к началу революции? По данным анкеты «Календаря-справочника городского деятеля», проведённой 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[166]. 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[167]. 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 налоговой базой самоуправлений, сопряжённой с ограничениями, зафиксированными в правовых актах, отсутствием дешёвого муниципального кредита и чрезмерным мелочным контролем над деятельностью городов со стороны государства. Эту проблему усугубили начавшаяся война, возросшие и всё же недостаточные расходы, цензовый состав дум, представлявших интересы крайне незначительной, наиболее зажиточной части населения городов, сохранявшаяся во многих городах патриархальность организации управления хозяйством: отсутствие строгой отчётности, бесконтрольность, ведение дел некомпетентными лицами, «по старинке», без использования передовых достижений.

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. В то время как всё большую популярность в политически активной части общества приобретала идея постройки городов

[166] Городское дело. 1916. № 13 – 16. С. 727.
[167] Городское дело. 1917. № 4. С. 154 – 155.

будущего – городов-садов[168], в прессе сообщалось о достижениях зарубежных муниципалитетов[169], абсолютное большинство русских городов не имело самых элементарных удобств: электричества, канализации, водопровода, нормального уличного освещения.

Справедливо указание В.А. Нардовой о том, что даже самые развитые российские города «...при относительно ускоренном росте доходов, больших возможностях пополнения денежных ресурсов за счёт кредитов и займов оказывались не в состоянии вполне удовлетворительно решать многие жизненно важные для городского населения проблемы»[170]. 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 ещё одним фактором, обусловившим усиление оппозиционности правительству и цензовым думам в среде горожан.

1.3. Положение городских самоуправлений к началу 1917 г. в оценках российского общества. Кризис дореволюционной модели общественного управления городов России.

Ущербность и ограниченность самоуправления вызывали недовольство со стороны тех, кто не был сторонником самодержавной власти. В конце XIX – начале XX вв. появляются работы либерально настроенных юристов, историков-правоведов, политических деятелей, в которых акцентировалось внимание на недостатках существующей системы самоуправления, предлагались пути совершенствования полномочий, организации и

[168] См. статью Ананьич Б.В., Кобак А.В. «Города-сады» в России в начале XX века // Культуры городов Российской Империи на рубеже XIX – XX в. СПб., 2009.
[169] См., например, Тотомианц В.Ф. Самоуправление и городское хозяйство. СПб.: Вестник знания». 1910. С. 18 – 19.
[170] Нардова В.А. Самодержавие и городские думы ... С. 67.

деятельности муниципальных органов, различные варианты их развития[171].

Значительная часть публицистики и научно-популярных работ либерально и социалистически настроенных авторов о городском самоуправлении имела практические задачи: втянуть массы в политическую жизнь, призвать к борьбе с самодержавием, поэтому такие публикации тенденциозны, пристрастны. В большинстве из них осуждению подвергались в первую очередь социальный состав гласных, якобы делавший муниципалитеты неспособными эффективно, на благо всем горожанам, вести городское хозяйство, а также жёсткий правительственный контроль, централизация. Более радикальные деятели лишь использовали пример самоуправления городов, чтобы подтолкнуть низы к общим протестным действиям против верховной власти. Более умеренные, либеральные публицисты ограничивались составлением списка тех мер в сфере городского самоуправления, 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 и направлена на удовлетворение общегосударственных интересов, подчинены контролю высшего правительства; 3) Ограждение нарушенных городскими управлениями интересов принадлежит исключительно суду».

Что касается выборов, то И.А. Вернер предлагал ввести всеобщее избирательное право с небольшим цензом оседлости: правом голосовать, по его мнению, должны были пользоваться лица обоего пола, достигшие 21 года с условием проживания в городе не менее 6 месяцев, за исключением иностранных подданных, лиц, служащих в армии, полиции, на флоте,

[171] См. например: Шрейдер Г.И. Указ.соч. С. 205 – 219; Семёнов Д.Д. Городское самоуправление ... С.157.; Загряцков М. Кооперация и городское самоуправление. М., 1915. С. 9; Гессен В.М. Городское самоуправление. СПб: издание студенческой кассы взаимопомощи при СПб. политехникуме, С. 27; Троцкий Л. Какая городская дума нужна Петербургу // Троцкий Л. Сочинения. Т. 4. М.; Л., 1926. URL: http://magister.msk.ru/library/trotsky/trotm019.htm (дата обращения: 06.05.10).

руководителей органов губернского правления, суда, лишённых по суду гражданских прав, злостных должников и душевнобольных[172]. С некоторыми вариациями, большей или меньшей степенью радикальности эти требования повторялись другими авторами.

Критике подвергались и дореволюционные основы ведения муниципального хозяйства. Приводившаяся в публицистике информация об успехах западных городов должна была стать «...наиболее красноречивым укором нашему преступному равнодушию к этого рода вопросам...». В конечном итоге авторы выдвигали те же требования: значительного расширения избирательного права, ослабления правительственного контроля, освобождения от обязательных расходов[173]. Однако, как отмечал Л.А. Велихов, финансово-хозяйственной стороне деятельности муниципалитетов критики уделяли меньше внимания, чем того стоило: «...финансовые аргументы играли самую незначительную роль вследствие обычной неосведомленности оппозиционных и революционных группировок в данной сложной и специальной сфере»[174].

Критика ситуации в муниципалитетах, сопряжённая с общими тезисами о недееспособности самодержавной власти, раздавалась и со страниц прессы, как столичной, так и провинциальной. Большое внимание муниципальному вопросу уделяли политические партии либерального и социалистического направлений, особенно с 1905 г. Пик их деятельности и программное оформление пришлись на период революции 1905 – 1906 гг., преимущественно после 17 октября 1905 г., когда был издан правовой акт, утвердивший факт существования в России партийной системы. Отличие позиций партий по муниципальным проблемам заключалось в первую очередь в вопросе о компетенции местного самоуправления, степени его самостоятельности от государственной власти.

Партия «Союз 17 октября» в своей программе называла муниципалитеты

---

[172] Вернер И.А. Городское самоуправление в России. М.: 1906, С. 24 – 25, 32.
[173] Битнер В.В. Предисловие // Тотомианц В.Ф. Самоуправление и городское хозяйство ... С. 2.
[174] Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. Ч. 2. М-Л., 1928. С. 403.

«школой политической свободы для народа», призывала к «...развитию и укреплению начал местного самоуправления и привлечению к участию в самоуправлении возможно широкого круга лиц», не раскрывая, что понимается под этими лозунгами, кроме указания на то, что избирательная система не может быть построена на принципах всеобщего избирательного права[175]. Согласно октябристской программе, представители от городского самоуправления, наряду с лицами, избранными от земств, духовенства, учреждений торговли и промышленности, высших учебных заведений, должны были составлять половину членов верхней палаты органа народного представительства – Государственного Совета[176].

Промежуточную между октябристами и кадетами позицию занимали партии промышленников и предпринимателей, действовавшие в короткий промежуток времени 1905 – 1906 гг. Как правило, так же как и октябристы в то время, представители этих партий не спешили развёрнуто формулировать свои взгляды по муниципальному вопросу. Кроме опасений неловкими заявлениями вызвать отток части потенциальных сторонников и нежелания портить отношения с властью, это объяснялось относительной второстепенностью муниципальных вопросов в условиях революции, когда активно муссировался аграрный, рабочий, национальный вопросы, проблема организации центральной власти. На них требовалось в первую очередь дать приемлемый для потенциальных сторонников ответ.

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». Что касается компетенции будущих муниципалитетов, то авторы программы полагали, что «с новым строем» многое из того, что прежде решалось в

[175] 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.
[176] Партия «Союз 17 октября». Протоколы съездов, конференций и заседаний ЦК. Т. 1. М.: РОССПЭН, 1996. С. 341 – 342.

центре, должно будет разрешаться на местах, «...земства и думы, конечно, должны получить бо́льшую самостоятельность и независимость от администрации», однако представители Торгово-промышленной партии полагали, что самоуправления «...должны действовать всё же в пределах, предоставленных законом», и не должны «...превращаться в местные самостоятельные и неответственные правительства»[177].

Представители Умеренной Прогрессивной партии в своей 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»[178]. Имевшие «центристское» либеральное направление Партии демократических реформ и мирного обновления выступили с идеей создания двухпалатного народного представительства, в котором одна из палат состояла бы из представителей органов местного самоуправления[179].

Взгляды на местное самоуправление Конституционно-демократической партии[180] совпадали с представлениями других либеральных партий. В отличие от них кадеты продолжали активно участвовать в общественно-политической жизни страны и после 1906 г.: избирались в Государственную Думу, действовали в органах городского и земского самоуправления[181]. В период между революциями на регулярно проходивших конференциях партии делегаты с мест отчитывались о ситуации на местах, о проведении

---

[177] Партии российских промышленников и предпринимателей: документы и материалы. 1905 -1906 гг. М.: РОССПЭН, 2004. С. 150

[178] Там же. С. 211.

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

[180] Съезды и конференции конституционно-демократической партии. Т. 1. М.: РОССПЭН, 1997. С. 36 – 37, 191 – 192.

[181] Там же. С. 672 – 673.

муниципальных избирательных кампаний, о деятельности членов партии в муниципалитетах и земствах, вырабатывалась тактика участия в выборах и дальнейшей муниципальной деятельности, рассматривались вопросы о взаимодействии с представителями других «прогрессивных» течений.

В программных документах социалистических партий: энесов, РСДРП, эсеров - также содержалось требование демократизации, повсеместного введения организованного на широких демократических началах городского общественного управления и расширения полномочий органов самоуправления[182]. Значительное внимание муниципальным вопросам уделила, несмотря на то, что считалась крестьянской, партия эсеров. В конечном итоге содержание частей программ меньшевиков и эсеров, касавшихся городов, можно свести к концепции «муниципального социализма», в основе которой лежит идея о возможности без взятия власти в стране в целом, на основе прихода к управлению органами местного самоуправления, начать преобразования городского хозяйства на социалистических началах. Воплощение идей «муниципального социализма» виделось путём осуществления муниципализации, всестороннего развития городских предприятий, социальной поддержки трудового населения, отмены косвенных налогов путём замены их прямыми, взимаемыми с обеспеченных собственников, и тому подобных мер.

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

[182] 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.

буржуазией, сторонниками идеи «муниципального социализма», кадеты отказывались признавать наличие острых классовых противоречий и заявляли о необходимости вести хозяйство и защищать интересы всего городского населения, независимо от их классовой принадлежности.

Накануне 1917 г. ведущие политические силы страны либерального и социалистического направлений выдвинули идею трансформации самоуправлений в сторону демократизации и большей самостоятельности, причём возможность преобразования муниципалитетов связывалась с политическими изменениями в обществе, в системе центральной государственной власти. В.А. Нардова отмечает, что закон о городском общественном управлении от 1892 г. даже «...самим правительством признавался не отвечающим потребностям современного города»[183].

Объективно имевшиеся в начале XX в. недостатки и проблемы городского самоуправления оппозиционными деятелями были усилены, ярко и рельефно отображены и связаны с политическим режимом, существовавшим в стране. Все инструменты пропаганды и формирования общественного мнения: либерально настроенные средства массовой информации, многочисленные публицистические брошюры, партийные программы, листовки, выступления оппозиционеров на митингах, на заседаниях Государственной и городских дум били в одну точку: всё, что представлялось косным, отжившим, тормозящим, в том числе в муниципальной сфере, имело одну первопричину своего сохранения – самодержавный политический строй, нежелание правящих сфер поступиться властью, решительно пойти на либерально-буржуазные преобразования.

Самодержавие не предпринимало серьёзных реформ в муниципальной сфере, не отвечало на критику, уже не могло эффективно контролировать и воздействовать на общество, в котором преобладало однобокое мнение, что во всех бедах и проблемах виновата монархия Романовых. Свержение царизма воспринималось как единственный путь преодоления трудностей и

[183] Нардова В.А. Самодержавие и городские думы ... С. 155.

обеспечения дальнейшего развития не только в сфере местного самоуправления, но и в целом в стране.

В суждениях современников об успехах и недостатках дореволюционной модели городского самоуправления ясно прослеживается политический, социально-классовый подтекст, связь с актуальными событиями, общественно-политической борьбой тех времён. Являясь мощным стимулом познания, политическая актуальность, общественная значимость исследований, касавшихся сущности, истории и перспектив местного самоуправления в России, незавершённость изучаемых процессов - сужали горизонт и мешали не прикладному, а более отвлечённому и широкому взгляду на суть изучаемых вопросов.

К началу 1917 г. в России ситуация в сфере городского самоуправления имела черты кризисной. Существовавшая более сотни лет европеизированная думская модель городского самоуправления, дарованная по воле верховной власти, сначала столкнулась с недостатком общественной инициативы.. Осознание обществом того, какие возможности предоставляет самоуправление, происходило постепенно. Со временем нарождались те социальные слои, которые стали рассматривать общественную деятельность на благо горожан как важную и актуальную для себя. Усложнялся сам город: в конце XIX – начале XX в. бурно росло его население, более разнообразными и многосторонними становились интересы и потребности городского общества, которое всё больше осознавало себя как отличное от традиционного сельского, и в то же время благодаря постоянному притоку населения из деревень испытывало сильное влияние патриархальной крестьянской культуры.

В конце XIX – начале XX вв. городскому обществу становилось слишком тесно в рамках тех форм организации городского управления, которые были установлены монархией. Это проявилось в несоответствии муниципального избирательного права, степени зависимости городского управления от коронной власти, уровня и темпов развития городского

хозяйства и имевшихся финансовых возможностей муниципалитетов общественным ожиданиям.

Кризис дореволюционной системы городского самоуправления вовсе не означал, что сама выбранная модель в конечном итоге оказалась тупиковой. К началу революции 1917 г. думская модель городского самоуправления в России прошла длительный исторический путь. Итоги деятельности муниципалитетов: общественно-политические и финансово-хозяйственные, - можно оценивать как противоречивые и неоднозначные. Городское самоуправление способствовало формированию гражданского самосознания горожан, представлений об особой, городской идентичности, общности всех жителей города вне зависимости от их социального положения, предоставило, пусть и ограниченную, возможность приобрести управленческий опыт, приобщиться к власти. Однако сохранение значительных ограничений в избирательных правах, узкого сословно-классового состава «отцов города», ограниченной сферы компетенции и прав муниципалитетов тормозили и сводили на нет эти положительные моменты.

Финансово-хозяйственные итоги деятельности были впечатляющими: типичным для российского города стало наличие разветвлённого, растущего невиданными ранее темпами муниципального хозяйства. Однако сравнение успехов российских городов с достижениями на Западе было не в пользу России. Отличия между тем, что было в реальности и тем, что, в представлении общественно-активных членов общества, должно было быть, носили качественный характер. Казалось, что без решительных системных изменений серьёзных подвижек в городском хозяйстве добиться нельзя.

Та модель общественного развития, в условиях которой происходила модернизация страны, для дальнейшего успешного движения и преодоления внешних вызовов в рамках существовавшей системы нуждалась в реформировании. Война до крайних пределов усилила эту потребность. Чрезвычайные условия, ситуация общенационального кризиса сформировали представление о том, что изменения в муниципальной сфере должны быть

радикальными. Между тем, самодержавие бездействовало и всё больше напоминало политический труп.

Кризис системы управления городами накануне революции, усиленный в общественном мнении пропагандой, десятки лет проводившейся «освободительным» движением, стал одним из элементов общенационального кризиса, который привёл страну к началу 1917 г. к крайне взрывоопасному состоянию, при котором небольшая искра смогла разжечь в России грандиозную по своим масштабам и всемирно-историческому значению Революцию.

Общенациональный кризис отразил противоречивость ускоренных неорганичных модернизационных процессов, бурного развития индустриального общества в России. В процессе вызревания кризисных явлений противоречия между властью и обществом в сфере муниципального управления играли особую роль. Народные массы, объективно заинтересованные в усилении своего влияния в органах городской власти, накануне революции были взволнованы в первую очередь другими проблемами: войны и мира, продовольственным, земельным вопросами. Кризис дореволюционной думской модели городского самоуправления можно назвать ярким проявлением и важнейшим элементом обострения противоречий между коронной властью и интеллектуальной, финансовой элитой общества. Именно для хорошо образованных, привилегированных, успешных слоёв общества те ценности, которые олицетворяло собой самоуправление, более демократичное по составу, свободное от жёсткой административной опеки и обладавшее широкими властными полномочиями, были важны и значимы. Оппозиция монархии Романовых в российском обществе укреплялась за счёт недовольства этих слоёв сложившейся ситуацией в муниципальном вопросе.

Глава 2. Городское самоуправление в период существования Временного правительства (1917 г.).

2.1. Февральская революция 1917 г. и проблемы трансформации самоуправлений.

1917 г. городские самоуправления встречали в условиях господствующего в обществе глубокого недовольства самодержавным режимом. К марту 1917 г. муниципальные гласные оказались в противоречивой ситуации. С одной стороны, можно отметить их недемократичный состав, наличие значительных имуществ, чинов, связей, возможностей. Это заставляло лояльно относиться к старому строю, в рамках которого они получили высокое положение в обществе, который охранял их имущество и привилегии. Только сильная авторитетная власть могла защитить их от «бессмысленного и беспощадного» русского бунта.

С другой стороны, абсолютная монархическая власть полностью дискредитировавшего себя к началу 1917 г. императора также не устраивала многих гласных самоуправлений. Режим ограничивал их самостоятельность в принятии решений на муниципальном уровне, ревниво охранял свою монополию на власть, стремился сдерживать порывы буржуа, завладевших экономическими высотами и желавших усилить влияние в органах государственной власти. Во всём обществе осознавалась необходимость решительных перемен, но самодержавная власть не проявляла гибкости, готовности идти на эти перемены, способности мышления «на перспективу».

Вариант прихода к власти в результате революции сильного либерально-буржуазного правительства вполне устроил многих, а консервативные деятели ощущали себя в изоляции и считали какое-либо противодействие бесполезным. Именно этим можно объяснить поведение большинства гласных городских дум в условиях начавшейся революции.

Петроградская городская дума оказалась в эпицентре революционного взрыва, но ведущую роль в городе играли стихийные силы и претенденты на овладение верховной властью. В Москве, второй столице России, значимость

позиции муниципалитета по отношению к происходившему была выше. Сказывалась удалённость Москвы от центральных учреждений и то, что инициатива вооружённого выступления против властей исходила из Петрограда: для успеха восстания очень важным был вопрос, подхватит ли Москва, а за ней и вся Россия, революционную инициативу столицы, или мятеж останется в рамках одного города. С.В. Бахрушин отмечал особую значимость позиции московского городского самоуправления: «...Каждое выступление Московской Думы как раскат грома проносилось по стране, встречая отзвук в самых захолустных углах её; по ней строились, её словами говорили, её мыслями думали все прочие города России, жадно прислушиваясь к её голосу, глядя на её указующий перст...»[184].

О событиях в Петрограде московским общественным деятелям стало известно уже днём 27 февраля. Вечером состоялось чрезвычайное заседание городской думы. На нём присутствовали гласные старого и нового составов, представители земского и городского союзов, организаций промышленников, кооперативов, рабочих больничных касс. Совещание 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 городской думы. На экстренном заседании 28 февраля гласные городской думы поприветствовали Государственную думу и выразили «...твёрдую уверенность, что народные представители в единении с доблестной армией и народом устранят от власти тех, кто защищает старый порядок, творит постыдное дело измены...»[185]. 1 марта на сторону Комитета перешли войска Московского гарнизона, тогда же московский городской голова кадет М.В. Челноков получил телеграфное сообщение от М.В. Родзянко с указанием подчиниться Временному комитету Государственной думы, образованному в столице. После этого городской голова посетил

[184] ЦИАМ. Ф 2263. Оп. 1. Д. 2. Л. 1.
[185] Известия Московской городской думы. Отдел общий. 1917. № 3 – 4. С. 33 – 34.

командующего Московским военным округом генерала И.И. Мрозовского и уговорил его отказаться от сопротивления силам революции. После получения известий о событиях в Петрограде, при бездействии старой власти, образованному при Московской городской думе Комитету удалось возглавить революционное движение. Когда ситуация с центральной властью прояснилась, дума сразу поддержала новое буржуазное правительство.

В образованном при активном участии самоуправления и ещё 22 организаций Комитете представители цензовых организаций насчитывали лишь чуть более 20% от общего числа членов, преобладали сторонники более левых сил. Городской голова М.В. Челноков не вошёл в Исполком Комитета, а когда в ночь на 2 марта он был назначен комиссаром города Москвы, то на него началось сильное давление. 6 марта М.В. Челноков сложил с себя полномочия комиссара. 7 марта был приведен к присяге состав думы, избранный в декабре 1916 г. Новый состав Московского самоуправления приветствовал «наступление свободы и нового порядка»[186]. Серьёзным препятствием, помешавшим более деятельному участию московского самоуправления в революционных событиях, стала неопределенность со статусом гласных из-за отмены выборов 1916 г.

Провинции сведения о состоявшейся революции достигали с опозданием, к тому же телеграммы из центра, пока исход восстания не определился, задерживались местными властями, стремившимися не допустить распространения революции. С получением известий из столицы народ, нуждающийся в руководстве, как отмечает Г.А. Герасименко, «потянулся к тем учреждениям, которые были в наличии, существовали на деле и хоть в какой-то степени зарекомендовали себя в политической жизни»[187]. 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 в первое время городским головам, что на местах рассматривалось как свидетельство поддержки. Думы

[186] Русские ведомости. 1917. 8 марта.
[187] Герасименко Г.А. Народ и власть ... С. 31, 34.

губернских городов России, оставшиеся в результате революции единственными легитимными, действующими органами управления в городах, получив с опозданием известия о событиях в столице, фактически должны были оперативно решить, признавать или нет ту революционную власть, которая уже победила в Петрограде и Москве. От этого решения зависело направление всех 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, посовещавшись с представителями общественности и дождавшись момента, когда ситуация в столицах прояснялась, принимали принципиальное решение о признании происшедшего переворота. После обнародования телеграмм из Петрограда созывались расширенные заседания городских дум с участием общественности, на которых принимались решения о поддержке революции, разоружении полиции, отстранении наиболее одиозных фигур в губернском руководстве, создании общественных комитетов. Фактически эти комитеты, где представители цензовых дум оказывались в меньшинстве, при всеобщей поддержке получали власть в свои руки. После этого центр общественной жизни быстро перетекал в комитеты, политическая роль и значение цензовых дум резко снижалась. Конечно, на местах имели место свои особенности.

В Туле совещания групп граждан шли с 1 марта, старая администрация была отстранена от власти в ночь со 2 на 3 марта. 3 марта помещение Тульской городской думы стало местом сбора не только гласных, но и представителей рабочих, кооперативов, солдат гарнизона. В конце февраля – начале марта значительная часть муниципального руководства болела: у городского головы А.А. Смирнова было повторное рожистое воспаление, припадок случился у и.о. члена управы С.Ф. Занфтлебена, болел член управы А.И. Чернышев, а замещающий место городского головы А.Н. Хатунцев находился в служебной командировке по продовольственному вопросу[188]. В

[188] Тульская молва. 1917. 25 февраля, 1 марта.

таких условиях руководил собранием городского общественности не входивший в состав городской думы видный земский деятель Е.Р. Дзюбин[189]. На совещании было решено передать власть в городе Временному исполнительному комитету, в состав которого вошли преимущественно делегаты наспех образованных демократических общественных организаций, армии и один представитель муниципалитета. Первое заседание Тульской городской думы после происшедшей революции прошло лишь спустя 4 дня, 7 марта, когда ведущее значение в городе и губернии уже приобрёл исполком, претендовать на ведущие позиции среди сохранённых в результате революции властных органов гор. Тулы муниципалитет 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 делегата Всероссийского союза городов, в состав исполкома никого из думы не пустили[190].

В гор. Вятке известия о революции были получены 1 марта. Телеграммы были засекречены до особого совещания общественных деятелей на квартире губернатора. На нём 3 марта большинством голосов было признано необходимым напечатать объявления о происходящих событиях. Днём 3 марта состоялось совещание общественных представителей «наиболее революционного настроения и наиболее горячо откликающихся на явления общественного порядка», которые предложили городской думе провести совместное заседание, на что дума согласилась[191]. Вечером это заседание состоялось. Дума гор. Вятки «...единогласно высказалась за признание нового правительства и выразила одушевлявшую всех гласных радость по поводу поражения старого ненавистного режима дружным ура...»[192]. Тогда же было принято решение создать Комитет общественной безопасности с функциями обеспечения города продовольствием и поддержания

[189] Шепелева Т.В. 1917 год в Тульской губернии // 1917 год в Московской области. М.: Московский рабочий, 1937. С. 59.
[190] Михайлов В. Демократическая Дума в Туле. 1917 – 1918 гг. // Революционное былое: орган Тульского истпарта. 1924. № 3. С. 73.
[191] Установление и упрочение Советской власти в Вятской губернии: сб. документов. Киров, 1957. С.90.
[192] Вятская речь. 1917. 5 марта.

общественного порядка. В состав Комитета, состоявшего первоначально из 18 человек, вошли 3 представителя городской думы[193]. В отчёте о своей деятельности губернский комиссар, председатель губернского земства П.И. Паньков отмечал в качестве важнейшего достижения старых и новых властей в дни переворота сохранение спокойствия среди населения, что позволило «...почти безболезненно пережить первые, наиболее тревожные дни переворота»[194]. Это было обеспечено путём выработки мирным путём, без апелляции к массам, согласованной позиции представителей старой и новой революционной власти. Особенностью установления новой власти в губернских городах, в частности, Туле и Вятке, стало то, что активно действовать думы начали, фактически, только после того, как ситуация прояснилась, под давлением со стороны общественности, стремясь лишь 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 местным губернским властям и центру в уездах не собирались, поэтому зачастую признание новой власти гласными носило формальный характер.

Публицист Д. Гремяченский, анализировавший 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»[195]. Мирная смена власти на местах во многом была заслугой городских самоуправлений и муниципальных деятелей, особенно в столицах и губернских городах. Думы играли роль тех организационных форм, вокруг которых происходило сплочение общественно-активных сил в дни революции, на базе которых происходило формирование исполнительных комитетов.

---

[193] Вятская речь. 1917. 5,7,9 марта.
[194] ГАРФ. Ф. 1788. Оп. 2. Д. 91. Л. 35 – 36об
[195] Известия Московской городской думы. Отдел общий. 1917. № 3 – 4. С. 103.

В дни революции муниципалитеты в целом показали себя соответствующими тому значению, которое до революции вкладывалось в них демократической общественностью, рассматривавшей самоуправления как пробивавшийся из-под архаичного старого режима зародыш новой демократической власти. Участие дум в февральских событиях, политические речи, воззвания, дальнейшая деятельность по укреплению основ новой власти свидетельствуют, что самоуправления в те дни далеко вышли за пределы традиционных для них хозяйственных полномочий и достигли наивысшей степени политизации с момента их создания. В дни Февральской революции ситуация поменялась настолько радикально, что цензовые земства и городские думы не смогли закрепить за собой ведущую роль как новых органов власти на местах. Контроль над ситуацией в регионах оказался в руках сформированных на гораздо более широкой, бесцензовой основе исполнительных комитетов, в которых деятели земств и муниципалитетов принимали участие, но не доминировали. Переворот, разрушивший строй, при котором были достигнуты серьёзные успехи и в то же время обнажились проблемы городских самоуправлений России, создал предпосылки для радикальной трансформации самих муниципальных органов с целью ликвидировать подвергшиеся жёсткой критике до революции недостатки и способствовать развитию успехов.

2.2. Демократизация городского самоуправления: законодательство Временного правительства в муниципальной сфере.

В результате революционных событий в Петрограде к власти пришло сформированное Временным комитетом Государственной думы Временное правительство, состоявшее из либералов. Новая власть провозгласила курс на демократизацию и всестороннее развитие местного самоуправления, рассматривавшееся как основа нового строя. Предпринятые в течение последующих месяцев меры должны были юридически оформить демократический «февральский» режим. На планы, замыслы действовавшего в либеральном ключе правительства влияли перестановки в его составе,

изменение ситуации в стране, давление общественно-политических сил справа и слева, но общее направление оставалось неизменным. Как отмечал заместитель заведующего Главного управления по делам местного хозяйства Д.Д. Протопопов, 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»[196].

Одной из первых телеграмм председатель Временного правительства князь Г.Е. Львов передал административную власть на местах из рук губернаторов в руки председателей губернских земских управ, т.е. лицам, стоявшим во главе цензовых земских самоуправлений, назначив их комиссарами Временного правительства. По мысли Г.Е. Львова, комиссары – единственные представители центральной власти на местах, должны были быть лишь посредниками между центром и местными самоуправляющимися организациями[197].

Не допустить распада страны и обеспечить управляемость регионами из центра могло только единообразие системы управления и твёрдость власти. Общественные исполнительные комитеты, в каждой губернии сформированные стихийно, на свой лад, аморфные, с неопределённой, 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, подготовляющего население к будущей реформе»[198]. 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.

---

[196] Вестник Временного правительства. 1917. 8 июня.
[197] Милюков П.Н. История второй русской революции. М., 2001. С. 61–62.
[198] Русские ведомости. 1917. 19 марта.

Политические позиции цензовых муниципалитетов после Февральской революции ослабли, что объясняется революционным неприятием левой демократической общественностью ограниченности состава городских самоуправлений и того, что оно было частью подвергшейся жёсткой критике дореволюционной политической системы. Городские гласные не без оснований опасались своего роспуска и передачи муниципальных полномочий возникшим в революционные дни общественным исполнительным комитетам. 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 думы[199]. Действия председателя революционного Правительства укрепили позиции органов городского самоуправления. Но несмотря на распоряжения главы МВД, вопрос о возможности сохранения цензовой думы обсуждался в Московском исполнительном комитете общественных организаций в течение всего марта 1917 г.

В каждом городе России отношения цензовых муниципалитетов с представителями новой власти и советами складывались по-своему, но недоверие и стремление со стороны революционных организаций добиться скорейшего реформирования органов местного самоуправления на демократических началах было повсеместным. С начала 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 счёт представителей «нецензовых» групп населения.

Ситуация на местах оказывала мощное давление на правительство, заставляя его спешить с проведением реформы. Признавая реформирование самоуправления первостепенной задачей, 23 марта 1917 г. для упорядочения деятельности в этом направлении Временное правительство приняло

[199] ГАРФ. Ф. 1789. Оп. 2. Д. 8. Л. 34.

постановление, согласно которому все работы по подготовке реформ местного самоуправления должны были быть сосредоточены в Особом совещании по реформе местного управления и самоуправления под председательством министра внутренних дел[200]. 17 марта начальником Главного управления по делам местного хозяйства при МВД был назначен московский гласный, кадет Н.Н. Авинов, с предоставлением ему прав товарища министра внутренних дел[201]. В его руках оказалась сосредоточена связь между органами самоуправления на местах и центральной властью.

Разработка муниципальной реформы оказалась не у случайных людей. Многие из правоведов 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, М.Н. Петров; Д.Д. Протопопов, В.Н. Твердохлебов, Н.М. Тоцкий и другие – весь цвет муниципальной науки того времени. Ещё до революции они наладили активные связи с городскими деятелями на местах через общественные организации: Всероссийский союз городов, Земгор, Общество городов-садов, возникшее в 1913 г., Общество изучения городского хозяйства, Московское общество по подготовке специалистов земской и городской службы, действовавшие с 1915 - 1916 гг.[202], через издание журналов «Городское дело», «Известия Всероссийского союза городов», носивших справочно-инструкторский характер ежегодных «Календарей-справочников городского деятеля», публикации в специализированных и популярных изданиях. Всё это позволило им сразу активно приступить к законотворчеству.

Наряду с правительством разработкой и обсуждением различных аспектов городской реформы занимались другие организации. Активно шли работы в соответствующей комиссии Всероссийского союза городов, где

---

[200] Лепёшкин А.И. Местные органы власти советского государства (1917 – 1920 гг.). М.: Гос. изд-во юридической литературы, 1957. С. 90 – 91; Баранов Е.П. Подготовка реформы местных органов управления и самоуправления в 1917 г. // Вестник Московского университета. Серия XII. Право. 1975. № 3. С. 63-68.
[201] Известия по делам земского и городского хозяйства. 1917. № 3. Март – май.
[202] Календарь-справочник городского деятеля на 1917 год. СПб, 1916. С. 150-166.

господствовали кадеты. Подготовленные этой комиссией тезисы оказались более умеренными, чем проект закона, составленный правительством, и исходили из предположения, что «органы общественных городских управлений суть органы государственного управления на местах», ведающие всеми делами местного управления. Избирательное право, по мнению комиссии ВСГ по городской реформе, должно было быть предоставлено: пассивное – с 25 лет, активное – либо с 21, либо с 25 лет, причём участие войсковых частей в муниципальных выборах было признано нежелательным. Комиссия высказалась против предоставления права избираться тем лицам, которые не имели связи с соответствующим избирательным округом, предлагала установить минимальный ценз оседлости[203]. Выработанные ВСГ принципы, рассматривавшиеся как радикальные накануне революции, в марте 1917 г. выглядели уже как весьма ограниченные. Принятие варианта ВСГ позволяло 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, пропорциональную систему выборов, денежное вознаграждение гласным за участие в заседаниях думы[204]. Эти принципы соответствовали интересам левых партий: среди молодёжи и солдат было особенно много их сторонников. Значительное число деятелей социалистической ориентации было среди представителей общественности, вошедших 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, ярких и авторитетных общественных, муниципальных деятелей, поэтому предпочтительнее была пропорциональная, а не мажоритарная система выборов. Среди потенциальных гласных-социалистов

[203] Известия Всероссийского союза городов. 1917. № 43 – 44. С. 39 – 41.
[204] Труд. 1917. 21 апреля.

было много людей, работавших по найму. За отсутствие на рабочем месте в связи с думской деятельностью гласному - наёмному работнику – работодатель имел полное право не платить. Сохранение бесплатности общественной службы вело к отказу многих наёмных работников от активной муниципальной работы, что было на руку домовладельцам и торгово-промышленным группам.

Составители нового муниципального избирательного закона руководствовались в своей деятельности не только стремлением максимально реализовать в правовых нормах демократические принципы, но и подверглись сильному влиянию со стороны политических партий. 15 апреля 1917 г. Временным правительством были приняты впредь до издания нового закона об общественном управлении городов «Временные правила о производстве выборов гласных городских Дум...», ставшие основой для 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 года. 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 определённые занятия. Пассивное избирательное право получали и те, кто никак не был связан с городом, но удовлетворял остальным цензам.

Ещё до революции муниципальное законодательство не содержало никаких норм, ограничивавших избирательные права военнослужащих, однако с введением всеобщего избирательного права этот вопрос приобрёл иные масштабы. Согласно закону от 15 апреля 1917 г., лица, состоявшие на военной службе, в общем-то, случайные для города люди, имели право

принимать участие в выборах на общих основаниях. Это допущение могло создать трудности в работе муниципалитетов. Временное правительство отмечало, что уход воинских частей из города на позиции не даёт избранным гласным-солдатам освобождения от воинской службы. К ним применялись правила об отсутствующих гласных, на основании которых гласный лишался этого статуса в случае полугодового отсутствия на заседаниях[205]. Разрешение солдатам участвовать в муниципальных выборах сталкивалось ещё и с такой практической трудностью, как отъезд внесённых в избирательные списки солдат из города до проведения самих выборов, что снижало показатели явки, либо прибытие воинских чинов в город уже после окончания срока составления списков избирателей: они выражали недовольство тем, что по закону не могли быть внесены в список и не допускались к голосованию[206]. 19 августа Временное правительство нашло в себе силы утвердить постановление о воспрещении принимать участие в муниципальных выборах воинским частям, находившимся на театре военных действий[207].

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, сумасшедшими и глухонемыми; приговорённые судом к различным наказаниям; содержатели домов терпимости. Не предоставление избирательных прав милиции и правительственным комиссарам вызвало 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. Никитин[208]. 18 мая соответствующая телеграмма от имени милиционеров гор. Вятки была

[205] Известия по делам земского и городского хозяйства. 1917. № 6. Июль. С. 9-10.
[206] ГАРФ. Ф. 1789. Оп. 1. Д. 26. Л. 7, 9, 11-12.
[207] Журналы заседаний Временного Правительства. Т.3. Июль-август 1917. М.: РОССПЭН., 2004. С. 301.
[208] ГАРФ. Ф. 1789. Оп. 1. Д. 73. Л. 4.

выслана в МВД губернским комиссаром П.Т. Саламатовым[209]. В итоге, подвергшаяся критике норма была отменена, правительственные комиссары получили возможность избирать и быть избранными в городские гласные[210].

Ещё одну волну недовольства вызвало нежелание Временного правительства предоставить избирательные права в городские думы жителям пригородных слобод и солдатам расквартированных там частей, т.к. пригороды 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 имущим слоям[211]. Отношение населения к вопросу о включении пригородов в состав городов было неоднозначным. Если связанные всеми нитями с городом жители окраин поддерживали объединение, то крестьяне уездов в основном были против, т.к. в таком случае лишались значительной части сумм земского обложения[212]. Против выступали цензовые элементы пригородов, опасавшиеся увеличения налогов, в то время как рабочие, не имевшие недвижимости, связывали с присоединением к городу надежды на благоустройство и приобщение к другим городским благам[213].

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 населения[214]. Московский губернский избирательный комитет в опубликованном 14 июня 1917 г. сообщении отмечал, что прежде, чем такое ходатайство попадёт на утверждение

---

[209] Там же. Л. 6-7.
[210] Известия по делам земского и городского хозяйства. 1917. № 9. Август. С. 12.
[211] ГАРФ. Ф. 1789. Оп. 1. Д. 72. Л. 64-65.
[212] Известия Московского губернского избирательного комитета. 1917. 14 июня.
[213] ЦИАМ. Ф. 2333. Оп. 2. Д. 4. Л. 23-24.
[214] ГАРФ. Ф. 1789. Оп. 1. Д. 72. Л. 81-81об.

Временного правительства, оно должно было пройти долгую юридическую процедуру: быть поддержано большинством населения пригородов через референдум, принято уездным и губернским исполнительными комитетами общественных организаций[215].

Состав дум подлежал избранию на срок до 1 января 1919 г. Было разработано расписание, зафиксировавшее число гласных в городских думах каждого города в зависимости от численности его населения. Причем, по результатам проведённой Главным управлением по делам земского и городского хозяйства анкеты, в более чем четверти городов (в 81 из 307 ответивших) число гласных уменьшилось по сравнению с тем, что было до революции[216]. Это вызвало волну прошений с мест об увеличении числа гласных. Утверждения Д.Д. Протопопова о том, что слишком большое число гласных, наоборот, может затормозить работу, «надо обращать внимание на качества гласных, а не на их количество»[217], не пользовались поддержкой, пришлось сначала принимать положительное решение по каждой просьбе увеличить число гласных до зафиксированной Городовым положением 1892 г. нормы[218], а к концу лета 1917 г. были изданы зафиксировавшие это как общий принцип разъяснения Главного управления местного хозяйства[219].

Согласно установленной выборной процедуре, не позже, чем за 10 дней до выборов группы избирателей (числом не менее ½ 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 в составе 3 лиц по его приглашению из среды избирателей, а также по одному представителю от каждого баллотируемого списка[220]. Избирательные

---

[215] Известия Московского губернского избирательного комитета. 1917. 14 июня.
[216] Известия по делам земского и городского хозяйства. 1917. № 6. Июль. С. 16.
[217] Протопопов Д.Д. Спутник городского гласного. Пг: издание Главного Управления по делам местного хозяйства МВД, 1917. С. 10.
[218] ГАРФ. Ф. 1789. Оп. 1. Д. 74. Л. 1-7, 22, 23, 28-30.
[219] Городское дело. 1917. № 17-18. Сентябрь. С. 410.
[220] Журналы заседаний Временного Правительства. Т. 1. М.: РОССПЭН, 2001. С. 296-298.

комиссии должны были составить списки избирателей, вывесить их на видных местах, а горожане - проверить наличие себя в списках. Не включение в список избиратели могли обжаловать в указанный в законе срок, по истечении которого апелляции на отсутствие имевшего избирательные права лица в списках избирателей не могли составить повода к кассации выборов[221]. Избранные гласные, как указывалось в Сенатском разъяснении норм муниципального законодательства, были «...свободны в своих суждениях и не обязаны отчётом перед избирателями»[222] - принцип, позднее отвергнутый Советами.

Новый закон отличался демократичностью, став одним из существенных завоеваний революции. В нём впервые в истории России законодательно был закреплён принцип всеобщего, равного, тайного и прямого голосования; были отменены цензы оседлости, религиозные, национальные, имущественные, половые. Была введена система пропорционального представительства, основанная на голосовании за партийные списки.

Пропорциональная система выборов была поддержана демократической общественностью. 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...»[223]. В редакционной статье журнала «Городское дело» отмечалось, что пропорциональные выборы дадут «....дорогу сознательным, активным, организованным элементам населения, отстраняя обывательскую расплывчатость»[224]. В поддержку нового закона использовался довод о том, что только пропорциональная система выборов позволяла обеспечить представительство в органах власти всего населения, а не какой-то его части, пусть даже и большей, устраняла возникающую иногда при

[221] Известия Московского губернского избирательного комитета. 1917. 21 июня.
[222] Городское дело. 1917. . № 17-18. Сентябрь. С. 411.
[223] Вятская речь. 1917. 27 апреля.
[224] Городское дело 1917. № 8. Апрель. С. 306.

мажоритарной системе необходимость проведения дополнительных выборов[225]. Однако часть использованных доводов не убедительна. Кумовство было возможно, когда в выборах участвовало несколько десятков знакомых друг с другом людей, но не в условиях всеобщего голосования, 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, никакими интересами не связанных с данным городом, в т.ч. солдат гарнизонов, оказавшихся в городе случайно и ненадолго. При системе голосования за конкретную личность выбранные таким образом гласные были бы в большей степени ответственны за результаты своей деятельности перед людьми и в связи с этим в большей степени выражали бы в думе их мнение, а не мнение партии. Мажоритарная система позволила бы ослабить политическую борьбу партий, которая была неизбежной при пропорциональном представительстве.

Реформа муниципального избирательного права пользовалась поддержкой в обществе. «Можно только приветствовать резкую демократическую 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, принесёт здоровое обновление местной жизни...»[226]. Но высказывались и мнения о том, что в отличие от избирательных процедур общегосударственного уровня, муниципальные выборы требуют со стороны избирателя «специального

[225] Город. Вестник Всероссийского союза городов. 1917. № 6. 1 сентября.
[226] Русские ведомости. 1917. 6 июля.

отношения к делу», чего не было у множества людей, впервые приобретших возможность выбирать местную власть[227]. 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 века не было.

Чрезвычайные революционные условия ещё 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 нём даже по письменному закону не по плечу, пожалуй, и горожанам многим, а не то что тёмной деревне...»[228]. Наблюдавший за ходом муниципальных выборов в Москве 25 июня 1917 г. С.В. Бахрушин был поражён «...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 век с его наивными сомнениями об антихристианской печати, с его верой в букву формулы, с его жаждой правды и царства Божия...»[229]. Огромное число горожан, представителей отделённого пропастью от узкой прослойки образованных граждан традиционного общества, не понимавших политики и программ, возбуждённых революцией, интересовалось не политическими платформами, а лозунгами, не читало программы, а верило в популистские обещания, что в условиях страны, переживавшей войну и революционные потрясения, не имевшей опыта демократии, было крайне опасно.

Продолжением политики центра, направленной на демократизацию городского самоуправления, явилось постановление Временного правительства от 9 июня 1917 г. «Об изменении действующих положений об общественном управлении городов»[230]. В Городовое положение 1892 г., несоответствующее революционным реалиям, вводились поправки,

[227] Московские ведомости. 1917. 27 апреля.
[228] Уржумская крестьянская газета. 1917. 15 июля.
[229] Русские ведомости. 1917. 29 июня.
[230] Журналы заседаний Временного правительства. Т. 2. С. 383 – 408.

направленные на расширение прав городских органов самоуправления. При этом МВД отмечало, что изменения «...сделаны пока лишь самые неотложные, т.к. переработка всего Городового положения потребовала бы весьма много времени и задержала бы более существенные изменения...»[231].

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 сфере народного образования: городским самоуправлениям была предоставлена возможность заведования учреждениями народного образования не только в административно-хозяйственном, но и в учебном отношениях, право организации дошкольного и внешкольного обучения, «просветительских и общеполезных учреждений, как-то: народных университетов, консерваторий, общественных библиотек, музеев, театров...»[232].

С целью борьбы с продовольственными и жилищными трудностями городам предлагалось заняться устройством и содержанием домов с дешёвыми квартирами, народных столовых, чайных, организацией продажи хлеба, мяса, молока, топлива, оказанием юридических услуг населению. Городские самоуправления должны были играть более активную роль в рабочем вопросе. Обновлённое Городовое положение предлагало муниципалитетам заняться охраной труда, устройством общественных работ, борьбой с безработицей через организацию бирж труда и посреднических контор.

Впервые был введён принцип платности общественной муниципальной деятельности, который, как считает, например, Л.Ф. Писарькова, а вслед за ней О.А. Далина, существенно повлиял на мотивацию деятельности гласных:

---

[231] Вятские известия Временного правительства 1917. 15 июля.
[232] Журналы заседаний Временного правительства. Т 2. С 384.

«служба на благо общества стала источником существования»[233]. 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 наёмных рабочих, то становится ясным, что корыстных мотивов для участия в общественной деятельности у потенциальных гласных возникнуть не могло. Вводимая плата носила характер компенсации связанной с занятостью в думских делах потери в зарплате по основному месту работы.

По постановлению правительства от 9 июня 1917 г., органам городского самоуправления было дано право объединения и координации действий с другими земскими, городскими управлениями[234], то есть то, чего города упорно добивались до революции. Муниципалитеты получили право создавать товарищества для совместного участия в торговом, промышленном или ином предприятии, образовывать союзы для удовлетворения общих потребностей и задач в пределах компетенции. Для обсуждения общих вопросов, касающихся потребностей органов самоуправления, могли созываться съезды их представителей с уведомлением об этом губернского комиссара или министра внутренних дел[235].

Общий надзор за деятельностью муниципалитетов был возложен на губернских комиссаров, которые могли контролировать только законность, но не целесообразность действий городских общественных управлений, не имели права в административном порядке отменять принятые городами постановления. В течение 2-х недель после получения того или иного решения городской думы комиссар мог обжаловать его в окружном суде по причине несоответствия закону. На время судебного рассмотрения

---

[233] Писарькова Л.Ф. Городское самоуправление пореформенной России ... С. 151; Далина О.А. Реформа Временного правительства в области городского самоуправления // Вестник Вятского государственного гуманитарного университета. 2007. № 3. С. 59.
[234] Журналы заседаний Временного правительства. Т. 2. С. 385.
[235] Местное самоуправление в России: отечественный исторический опыт ... С. 157-160.

обжалованное постановление не могло вступить в законную силу. Губернский комиссар имел возможность требовать от городского общественного управления предоставления сведений и объяснений, уведомлять города об их «незакономерных» действиях. Если дума не предпринимала никаких мер по устранению обнаруженных комиссаром нарушений закона, 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 производить ревизию деятельности городов и при обнаружении нарушений передавать информацию об этом губернскому комиссару для дальнейших действий[236].

Расширялись 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 на себя от прежней полиции и функции обеспечения охраны города, формирования милиции. Роль муниципалитетов первоначально оставалась скромной: они продолжали заниматься только обеспечением хозяйственной стороны функционирования учреждений милиции, получая за это компенсацию от государства. Летом 1917 г. возможности муниципалитетов в этой сфере были значительно расширены. Согласно «Временному положению о милиции» от 17 апреля 1917 г. и постановлению Временного правительства от 9 июня 1917 г., расширявшему права городов, милиция становилась исполнительным органом государственной власти, находящимся в ведении земских и городских общественных управлений, и передавалась в совместное заведование органов государственной власти и местного самоуправления[237], муниципалитетам также была предоставлена и возможность принимать иные установленные законом меры для охраны личной и общественной безопасности и порядка. Организационно-правовые основы и деятельность городской милиции в 1917 г. являются отдельной,

[236] Журналы заседаний Временного правительства. Т. 2. С. 385, 389.
[237] Журналы заседаний Временного правительства. Т. 1. С. 303.

комплексной, нуждающейся в самостоятельном глубоком изучении проблемой (по которой уже написан ряд работ[238]), лишь частично затрагивающей темы городского самоуправления. В связи с этим в рамках данного исследования не уделено внимание вопросам, касающимся милиции.

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.

Общественные исполнительные комитеты, которые в первые постфевральские месяцы рассматривались как конкуренты городских дум, должны были прекратить полномочия после избрания демократических органов самоуправления, об этом говорилось, например, в декларации советов и демократических организаций, озвученной на Государственном совещании в августе 1917 г. Н.С. Чхеидзе[239]. К осени 1917 г. они были повсеместно ликвидированы, их функции и большинство активных деятелей перешли в органы самоуправления или в аппараты губернских комиссаров.

Своеобразный итог законодательной деятельности Временного правительства в муниципальной сфере подвёл 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...»[240].

Постепенно нарастала анархия, контроль над страной ускользал из рук центральной власти. Разваливался бюрократический и репрессивный по своей природе аппарат управления. Революция должна была породить на смену отжившему децентрализованный, более демократичный, но не

[238] См. например, Звягинцева А.П. Организация и деятельность милиции Временного правительства России в 1917 году: автореферат дис. ... канд. ист. наук. М., 1972; Мулукаев Р.С , Карташов Н.Н. Милиция России (1917 – 1993 гг.). Орел, 1995; Милованова Л.В. Организационно-правовые основы деятельности гражданской милиции в 1917 году. М.: Спутник+, 2007 и др.
[239] Русские ведомости. 1917. 15 авг.
[240] Известия Всероссийского союза городов. 1917. № 49. С. 24–25.

анархический строй. Временное правительство надеялось на то, что новая, сильная, поддерживаемая большинством граждан опора демократическому «февральскому» режиму, способная установить порядок на местах, вырастет снизу. В обращении к губернским комиссарам 7 октября 1917 г. А.М. Никитин призывал: «...Опираясь прежде всего на органы самоуправления и привлекая их к борьбе с анархией, укрепите власть, которая должна быть авторитетною для населения»[241]. За день до низложения в беседе с журналистами министр внутренних дел, комментируя высказывания о возможном восстании большевиков, заявлял, что у них «нет работоспособных сил», а у Временного правительства в деле борьбы с анархией есть поддержка. «...Я возлагаю большие надежды на новое городское и земское самоуправление, - сообщил А.М. Никитин. – Они должны понять свою громадную роль в местной жизни и подняться на высоту государственного строительства и укрепления нового строя на местах»[242]. У А.М. Никитина были основания для таких надежд. Абсолютное большинство избранных летом – в начале осени 1917 г. по демократическим законам составов муниципалитетов были вполне лояльными Временному правительству. Руководители столичных городов поддерживали курс правительства в муниципальном сфере, выражая стремление повысить роль самоуправлений в решении вопросов государственного управления.

Курс, провозглашённый А.М. Никитиным в последний месяц существования Временного правительства, свидетельствовал о том, что государство было готово содействовать дальнейшему повышению роли муниципалитетов в жизни страны, но в обмен на это «февральский» режим надеялся получить ответную действенную поддержку со стороны городских управлений. То, что города были в силах её оказать, вызывало большие сомнения. Как отмечал на страницах журнала «Русское богатство» публицист А. Петрищев, при широчайшей компетенции городских дум они должны были бы стать авторитетной и сильной властью, но «...вчерашний

[241] ГАРФ. Ф. 398. Оп. 2. Д 186. Л. 4-5.
[242] Коммерсант. 1917. 25 октября.

обыватель, сегодняшний гражданин, рассуждая о твёрдой власти, тоскуя по ней, не склонен даже вспоминать, что органы, обязанные стать твёрдой властью, по крайней мере в пределах города, уже избраны, при его, обывателя-гражданина, участии и содействии...»[243]. Центральная власть, стремясь к более эффективной борьбе с анархией, при отсутствии столь желаемой опоры в виде органов местного самоуправления, была вынуждена укреплять репрессивные возможности губернских комиссаров, с помощью которых надеялась в самый критический период сохранить «февральский» демократический режим на местах, довести страну до Учредительного собрания, не допустить безвластия.

Закреплённые правительством нормы муниципального права оценивались современниками неоднозначно. Это связано с разным подходом представителей общественности к вопросам о степени демократичности проводившихся преобразований, необходимой стране децентрализации, соответствии реформы уровню развития общества.

Сразу после принятия властью новых законов о городском самоуправлении раздались голоса об их недостаточной демократичности и скрытых централизаторских устремлениях. В первую очередь критике подверглись нормы, регулировавшие взаимоотношения между правительственными комиссарами и муниципальными органами. По мнению эстляндского губернского комиссара И.И. Поски, выраженному в телеграмме от 24 апреля 1917 г., предоставление административной власти права ревизии самоуправлений является уклонением от принципа невмешательства администрации в дела муниципалитетов, означает фактическое сохранение надзора за целесообразностью действий городских управлений и признание правильности «изданных при Плеве положений»[244]. 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

[243] Русское богатство. 1917. № 6-7. С. 225.
[244] ГАРФ. Ф. 1788. Оп. 2. Д. 30. Л. 89-89об.

были, по замыслу властей, заменить собой упразднённые по городским и земским делам присутствия в осуществлении функций «по надзору за органами местного самоуправления»[245], к октябрю 1917 г. было решено отказаться от введения института советников, а функции надзора сосредоточить у помощника губернского комиссара[246].

Исследовав законодательство Временного правительства, публицист Л. Шапиро сделал вывод, что взаимоотношения между комиссаром и самоуправлениями, 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...»[247]. Большевик П. Стучка отмечал, что самой слабой стороной нового, 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 МВД[248].

В редакционной статье журнала «Городское дело» содержалась критика негативных суждений относительно муниципального законодательства 1917 г.: «...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...»[249]. Сам журнал восторженно отзывался о проведённой реформе: «...нельзя не остановиться с чувством величайшего изумления перед тем памятником законодательства, который создала

---

[245] Там же. Ф. 398. Оп. 2. Д. 186. Л. 2.
[246] Там же. Л. 6.
[247] Шапиро Л. Местное самоуправление и управление // Вопросы самоуправления. 1917. № 1. 5 авг. С. 11, 14.
[248] Город и земство. 1917. № 1. 15 окт. С. 8.
[249] Городское дело. 1917. № 17-18. Сентябрь. С. 385.

небольшая группа людей... в 6 месяцев и которого достойно было бы целое поколение...»[250].

Несмотря на порой приобретавшую острые черты критику муниципального законодательства Временного правительства, ведущие общественно-политические силы «февральского» демократического режима объединяло, как выразился С.В. Бахрушин, «...одно общее желание создать такие условия, при которых всё местное население могло свободно строить свою местную жизнь... без малейшего давления извне...»[251]. Не нужно забывать и о том, что муниципальные построения правительства, 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 ещё впереди»[252].

Возможно, причину падения февральского демократического режима следует искать, в том числе, в неадекватности законов и деятельности Временного правительства, устремлений ведущих общественно-политических сил России, действовавших в муниципалитетах, реальной ситуации в стране, где наиболее острыми были продовольственный, земельный вопросы, проблемы, связанные с расстройством промышленной жизни и утомление войной. Это противоречие было ярко подмечено в журнале «Городское дело»: «...Гласные с.-р. и с.-д. зачастую только топчутся на одном месте и тонут в многоглаголании и многописании.... А население ждёт от муниципальных ораторов, заслушивающихся своих речей, только продуктов и восстановления порядка. Роковое расхождение, гибельная поляризация!..» – восклицал в связи с этим журнал[253].

Ключ к ответу на вопрос, что обусловило крах февральского демократического режима и ликвидацию городского самоуправления в думской форме, может дать только конкретно-историческое изучение

[250] Там же. С. 399.
[251] Известия Всероссийского союза городов. 1917. апр. – май. № 43-44. С. 43.
[252] Русские ведомости. 1917. 8 июля.
[253] Городское дело. 1917. № 19-22. С. 415-416.

политической и хозяйственной сторон деятельности муниципалитетов и их финансового положения в 1917 году.

2.3. Политическая роль муниципалитетов в условиях революционного процесса.

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 муниципалитетов в общественно-политической жизни общества. После февральско-мартовских событий во многих городах начался первый этап трансформации муниципального управления – демократизация его органов: процесс стихийного, революционным путём, без какого-либо законодательного оформления, пополнения состава гласных представителями различных общественными организаций. Посылавшаяся на места телеграмма Г.Е. Львова с разрешением в порядке временной меры пополнить представителями демократических слоёв населения городские думы - «в числе, равном числу гласных думы, управы – «соответственно действительной надобности», не имела обязательного значения[254]. Инициаторами обновления составов городских дум были местные исполнительные комитеты общественных организаций (исполкомы). Думы пополнялись представителями организаций, составлявших исполкомы.

В Котельниче на совещании гласных городской думы 25 марта было принято решение не поддерживать идею полных перевыборов, ограничившись пополнением состава гласных. В состав цензовой Котельничской городской думы вошли 14 представителей образовавшегося исполнительного комитета, директор городского общественного банка и два его заместителя, два представителя городских служащих[255]. В г. Серпухове цензовый состав городской думы был пополнен равным числом - 28

[254] ГАКО. Ф. 1345. Оп. 2. Д. 3. Л. 6.
[255] ГАКО. Ф. 1074. Оп. 1. Д. 1. Л. 40об, 43об, 45.

представителями общественных групп и организаций[256].

Представитель Петроградского областного комитета, побывавший в г. Вятка в середине марта проездом, предложил немедленно провести избрание в Вятскую городскую думу представителей от всего 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 совета рабочих и солдатских депутатов – 6 делегатов[257]. Одновременно было решено разослать домовладельцам анкету по переписи нецензового населения. После сбора соответствующих данных планировалось пополнить состав Вятской городской думы 27 представителями нецензового элемента, избранными всем нецензовым населением города в возрасте от 25 лет на основании всеобщего избирательного права[258]. Принятие Временным правительством нового избирательного закона сняло вопрос о немедленном полном переизбрании органов городского управления с повестки дня.

После первого с начала революции заседания, на котором Тульская городская дума приветствовала новый режим, был поднят вопрос о возможности дальнейшего существования думы в прежнем составе. В рамках губисполкома была организована комиссия по благоустройству города, дублировавшая функции муниципальной комиссии общественных польз и нужд. Неясным оставался вопрос о взаимоотношениях между муниципалитетом и исполкомом. На частном совещании 14 марта 1917 г. думские гласные приняли решение вести осторожную политику. Очевидно, во избежание трений с губисполкомом, было решено «в виду острого момента» отложить проведение очередного заседания думы, постоянное

[256] ЦИАМ. Ф. 549. Оп. 5. Д. 2. Л. 127-128.
[257] Вятская речь. 1917. 24 марта.
[258] Там же. 13 апреля.

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 на совещания по всем вопросам, касающимся муниципалитета, председателей соответствующих думских комиссий[259]. Комиссия по городскому благоустройству губисполкома, дублировавшая многие чисто муниципальные функции, начала действовать вполне независимо от муниципалитета, в конце марта в её заседаниях стали участвовать и представители городской управы, причём если на первом заседании комиссия обращалась к городской управе, как к равному органу, применяя в своих 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 органа губисполкома управе вновь стала употребляться более нейтральная лексика, хотя прежняя контрольная и надзорная роль комиссии в принятии решений по вопросам текущего управления городским хозяйством фактически сохранялась[260].

Не желая прекращать свою работу и с целью получения авторитетной поддержки от руководящего губернией органа, на заседании думы, проведённом 23 марта, гласные единогласно предложили губисполкому делегировать в состав думы «новых представителей от свободных граждан» «порядком, какой комитет найдёт наиболее отвечающим интересам дела», а в состав управы избрать двух человек[261]. Однако исполком отказался легитимировать своим участием деятельность цензового состава думы и отказался посылать туда своих делегатов. Демократизации Тульской городской думы не произошло, центром принятия властных решений стал

[259] ГАТО. Ф. 174. Оп. 2. Д. 3645. Л. 55-56.
[260] Там же. Оп. 1. Д. 40643. Л. 1-10; Известия Тульского губисполкома. 1917. 24 мая.
[261] Там же. Оп. 2. Д. 3645. Л. 60-60об.

губисполком, в составе которого к июлю 1917 г. из 74 членов лишь 2 делегата представляли городскую думу и 1 – Союз городов; в президиум и совет исполкома никто из «отцов города» не входил[262].

Ничтожной была роль старого состава Тульской думы в политической жизни города. Как вспоминал В. Михайлов, «...В дальнейшем, в течение двух месяцев, цензовая Дума не принимала в политических событиях никакого участия...»[263]. К лету 1917 г. муниципалитет был отодвинут на задворки общественной жизни, что проявлялось и в язвительных комментариях прессы, в резком снижении явки на думские заседания. 26 апреля для кворума не хватило 2 гласных, несмотря на телефонный обзвон неявившихся. «Безучастное отношение большинства гласных к городским делам» вызывало у либерально-беспартийной газеты «Тульская молва» «удивление и горькое чувство понятной досады»[264]. 13 июля 1917 г. на заседание Тульской городской думы из 69 гласных явилось только 19 человек, на повторное заседание спустя пять дней – 22 гласных[265]. 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 достаточно высокий пост на должность председателя приёмной комиссии комитета общественных организаций Москвы, ушли в отставку члены городской управы М.А. Борисов, А.И. Чернышев, О.С. Королев[266].

Вопрос о демократизации Московской городской думы дебатировался в течение марта 1917 г. Идея роспуска старой думы и проведения немедленных выборов на основе всеобщего избирательного права, не дожидаясь принятия Временным правительством нового закона о городском управлении, была поддержана Московским советом рабочих депутатов[267]. Обсуждался вопрос о пополнении состава и в самой Московской городской думе. Со стороны 3-х московских гласных поступило предложение увеличить состав думы за счёт

---

[262] Тульская молва. 1917. 12 июля.
[263] Михайлов В. Демократическая Дума в Туле ... С. 74.
[264] Тульская молва. 1917. 27 апреля.
[265] Остроухов В. Тульская городская дума в 1917 – 1918 гг. ... С. 106.
[266] Тульская молва. 1917. 4, 7 мая.
[267] Известия Московского совета рабочих депутатов. 1917. 18 марта.

включения в неё всех, кто был избран кандидатами в гласные[268]. На частном совещании гласных 10 апреля было признано желательным пополнить состав Московской городской думы представителями районных общественных комитетов (районных дум)[269].

Лидер кадетской фракции в Московской городской думе Н.И. Астров с начала революции предпринимал энергичные усилия, ведя переговоры с представителями Комитета общественных организаций и городскими работниками, для устранения препятствий к началу работы избранного в ноябре 1916 г. цензового кадетского состава. Отмечая, что перед городом стоит множество неотложных задач, теневой лидер кадетов Москвы настаивал на немедленном начале работы думы[270]. На заседании нового состава муниципалитета 28 марта 1917 г. 100 голосами за при 14 против он был избран на пост городского головы[271]. Победа не была впечатляющей. Как отмечал в своём дневнике бывший думский гласный Н.П. Вишняков, в заседании не присутствовало 46 гласных-кадетов, и это нельзя было объяснить случайными причинами. Н.П. Вишняков делает вывод о наличии сильной оппозиции избранию Н.И. Астрова в самой кадетской партии[272].

Своеобразной альтернативой демократизации Московской городской думы стало создание районных дум, начавшееся стихийно, «революционным путём», в марте 1917 г., из представителей различных местных организаций[273]. Ведущую роль в районных думах захватили эсеры и меньшевики. Полностью развернуть свою деятельность районным думам 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 определённых полномочий и источников финансирования[274]. Без средств к существованию

[268] ЦИАМ. Ф. 179. Оп. 21. Д. 3884. Л. 35.
[269] Там же. Л. 46-47.
[270] Русские ведомости. 1917. 15 марта.
[271] ЦИАМ. Ф. 179. Оп. 21. Д. 3884. Л. 40-41об.
[272] Там же. Ф. 1334. Оп. 1. Д. 20. Л. 274об.
[273] Русские ведомости. 1917. 27 апреля.
[274] Там же. 11, 13 мая.

творческие планы районов в основном оставались на бумаге, районные думы являлись скорее политическими, агитационно-пропагандистскими учреждениями, чем пользовались господствовавшие там весной – летом 1917 г. эсеры, а осенью 1917 г. - большевики.

Итоги первого 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 городах[275].

В обновлённых составах городских дум образовалось 2 группировки: старых цензовых гласных и представителей «демократии», между которыми были неизбежны трения и подковёрная борьба. В Котельниче включённые в состав цензовой думы представители общественных организаций сразу подняли вопрос о перевыборах состава управы: членам старой управы было предложено подготовить отчёт о результатах ведения городского хозяйства, на основе которого новые гласные обещали определить, стоит ли сохранять её прежний состав[276]. На заседании 13 апреля городская управа представила подробный доклад, свидетельствовавший о том, что муниципалитету удалось создать разветвлённое и успешно функционировавшее муниципальное хозяйство[277]. Вопрос о перевыборах цензовой городской управы отпал.

В Серпухове взаимные трения между гласными привели к отставке серпуховского городского головы А.А. Шилова и всего состава городской

[275] Вестник Временного правительства. 1917. 29 июня; Андреев А.М. Местные Советы и органы буржуазной власти ... С. 82.
[276] ГАКО. Ф. 1074. Оп. 1. Д. 1. Л. 40об-41об.
[277] Там же. Л. 48-62.

управы. Вместо них Серпуховский уездный исполнительный комитет назначил 4-х 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 думы[278]. Через неделю, по просьбе В.Д. Корсакова, были упразднены все комиссии при городской думе кроме бюджетной и финансовой[279]. 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.

Приход новых гласных привёл к большей политизации городских дум, особенно в губернских и столичных городах. 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 своё отношение к важнейшим событиям внешней и внутренней политики, проводили встречи с иностранными делегациями. Во время апрельского кризиса московские думцы отправили телеграмму генералу Алексееву и приветствие в адрес Временного правительства с упоминанием о необходимости доведения войны до победного конца и пожеланием о том, что «...общественные группы должны оградить Временное правительство от умаления полноты его власти»[280]. В мае был заслушан доклад представителя Черноморского флота матроса Ф. Баткина с призывом к социалистам дать руку кадетам и вместе пойти к намеченной цели. Дума отправила приветствие Колчаку и постановила размножить доклад Ф. Баткина в 2-х миллионах экземпляров и распространить его по всей Москве и России. Через несколько дней в думе выступал министр вооружения Франции Альбер

[278] ЦИАМ. Ф. 2340. Оп. 1. Д. 128. Л. 44.
[279] Там же. Л. 47.
[280] ЦИАМ. Ф. 179. Оп. 21. Д. 3884. Л. 54.

Тома, он был избран почётным гражданином Москвы. 18 мая московские гласные слушали выступление министра труда Бельгии Вандервельде[281].

После принятия Временным правительством 15 апреля 1917 г. временных правил о выборах гласных городских дум начался второй этап демократизации органов городского самоуправления: избрание демократических составов городских дум на основе всеобщего избирательного права. Муниципальная кампания в городах России проходила с мая 1917 г. и вплоть до свержения Временного правительства.

Накануне муниципальной кампании, которая должна была пройти почти в тысяче российских городов, активизировалась деятельность политических партий. В ходе муниципальной предвыборной кампании со всей отчётливостью проявились партийные разногласия. Избирательный закон с системой голосования по партийным спискам способствовал политизации выборов, размежеванию партий в борьбе за избирателя.

Первоочередное внимание меньшевики и эсеры уделяли вопросам городского хозяйства, основываясь на концепции муниципального социализма, на идее, что социализм можно начать строить в рамках буржуазного общества, без захвата центральной власти, на уровне муниципалитетов. Это была вполне конкретная политическая позиция: новые органы самоуправления, по мнению социалистов, должны были стать их политической опорой, гарантом сохранения их ведущей роли в политической жизни страны. Как считал 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...»[282]. Социалисты искали поддержки у широких слоёв «трудовой демократии»: рабочих, мастеровых, «тружеников прилавка и конторы», солдат, «малоимущего и неимущего населения».

Кадеты настаивали на том, что городские самоуправления должны остаться именно местными хозяйствующими, а не политическими органами.

[281] Там же. Л. 58, 62, 64, 69об.
[282] Трутовский В. Задачи социалистов в городских думах. Пг.: Революционная мысль, 1917. С. 51.

Отбросив партийные интересы, гласные обязаны в первую очередь заботиться об интересах всего города. Поэтому формироваться и действовать 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 «цензовики» и сторонники более правых убеждений, хотя кадеты акцентировали внимание на том, что в партии состоят и представители наёмного труда, и «трудящаяся интеллигенция».

Большевики в основу своей муниципальной программы ставили политические лозунги. Отвергая идеи муниципального социализма, они заявляли, что без реализации политических целей решить хозяйственные задачи невозможно[283]. Как отмечал В.И. Ленин в своей 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»[284]. Своей опорой в городах большевики считали рабочий класс и городскую бедноту[285].

Значение программ в предвыборной борьбе за контроль над обновлёнными самоуправлениями не стоит преувеличивать. Об этом свидетельствуют, например, воспоминания Б. Волина о том, как составлялась муниципальная программа московских большевиков. В 1922 г. он вспоминал: «Ни Подбельский, ни я никогда вопросами городского хозяйства специально не интересовались <...> Мы достали эсеровскую муниципальную программу

---

[283] Демидов В.В. Борьба московских большевиков за массы в период выборов в городскую и районные думы в 1917 г. Томск: издание Томского государственного университета, 1952. С. 10 – 12.

[284] Ленин В.И. Полное собрание сочинений. Т. 32. М.: гос.изд-во полит. лит-ры, 1962. С. 24-25.

[285] Обзор составлен на основе анализа муниципальных программ Московского комитета РСДРП(б), Московского объединённого 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).

(у них таковая оказалась, кажется 1905 г.) и стали её штудировать и приблизительно по её образцу строить нашу муниципальную программу»[286].

В своих программах и кадеты, и социалисты предлагали общие идеи, принципы, списанные у конкурентов, у заграничных или российских дореволюционных 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 чёткими механизмами их реализации политические силы не предложили, да и в самом обществе спроса на такого рода разработки не было.

Особой остротой отличались предвыборная кампания и выборы в Московскую городскую думу, прошедшие 25 июня 1917 г., в которых получили право участвовать примерно 1 млн. 200 тыс. чел.[287]. В ходе московской муниципальной кампании наиболее шумную всеохватную агитацию развили эсеры. Впечатляющие масштабы развёрнутой 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 высей 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...»[288]. Эсеры сосредоточились на критике действий цензовых дум, кадетов, акцентировании внимания на своём 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

[286] Волин Б. Вокруг Московской Думы // Пролетарская революция. 1922. № 6. С. 98.
[287] ЦИАМ. Ф. 179. Оп. 28. Д. 171. Л. 174-174об.
[288] Труд. 1917. 25 июня.

предпринять эсеры в новой думе, «...не будут иметь характера реформ, т.е. частичных улучшений, но должны, в конечном счёте, привести к отмене основ современного строя, частной собственности на землю, фабрики, заводы и т.д., всё более вторгаясь в сферу производства и распределения благ...»[289]. Представители остальных списков также предпринимали все возможные усилия, убеждая горожан проголосовать именно за их список.

День выборов воспринимался представителями партий и политически активной частью населения как «решительный», «великий» день[290]. У многих избирательных участков ещё до их открытия в 8 часов утра образовались длинные очереди. «Все живые свидетели происходивших выборов отмечают, что настроение у избирателей в очередях господствовало сосредоточенное, серьёзное, “как на исповеди или на причастии”», - сообщал корреспондент «Известий Всероссийского союза городов» А.Н. Ульянов[291]. Несмотря на бурную предвыборную кампанию, выборы прошли спокойно. В административный суд не поступило ни одной жалобы от избирателей, комиссар Временного правительства по г. Москве признал, что выборы были произведены без существенных нарушений закона[292]. Явка горожан оказалась довольно низкой: 53% от внесённых в списки избирателей. Победителями стали социалисты-революционеры, получившие предпочтение у 57,98% избирателей, им досталось 116 мест из 200 в новом составе Московской городской думы; 2 место оказалось у кадетов, которых поддержали 16,85% проголосовавших, что дало им 34 места; 3 и 4 место поделили большевики и меньшевики – 11,82% и 11,66% голосовавших, 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 попали[293]. В распорядительный орган московского муниципалитета прошли 39 рабочих,

---

[289] Там же.
[290] Известия Всероссийского союза городов. 1917. № 45-46. С. 36-37.
[291] Там же. С. 38.
[292] Русские ведомости. 1917. 6 июля.
[293] Известия Всероссийского союза городов. 1917. № 45-46. С. 43-45.

20 городских и земских служащих, 19 врачей, 18 присяжных поверенных, 16 публицистов, 13 профессоров, 8 фабрикантов и коммерсантов, 35 агрономов, инженеров, педагогов, кооператоров, коммерческих служащих. А.Н. Ульянов считал, что «...культурный уровень избранной Думы очень высок, и решающий голос в ней будет иметь интеллигенция...»[294]. С.В. Бахрушин отмечал отсутствие преемственности новой думы к старой: только 25 из 200 избранных гласных входили в состав цензовой Московской городской думы и управы. По его мнению, «в культурном отношении демократическая дума представляла собой... значительный шаг назад»[295].

После выборов нового состава гласных встал вопрос об избрании городского головы и управы. Автор редакционной статьи в газете «Московские ведомости» свидетельствовал о большой растерянности в рядах московских неонародников[296]. Вчерашние пристрастные критики, не имевшие опыта городского управления, они неожиданно получили господство в одном из самых крупных муниципалитетов в России в экстремальных революционных условиях. Наилучшей тактикой в таком случае было попытаться разделить ответственность с представителями других партий, привлечь оттуда толковых муниципальных работников. На своём 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 хозяйства[297].

Большевики решили воздержаться от участия в выборах руководящего аппарата думы и управы[298]. Кадеты решили, что совместная работа с эсерами была бы возможна только если их муниципально-политическая деятельность не находилась бы в противоречии с программой кадетов[299]. Стоявшие политически близко к эсерам меньшевики также не захотели занять место подчинённых помощников и разделить с эсерами ответственность за дела

[294] Там же. С. 46-47.
[295] ЦИАМ. Ф. 2263. Оп. 1. Д. 1. Л. 1.
[296] Московские ведомости. 1917. 29 июня.
[297] Русские ведомости. 1917. 6 июля.
[298] Там же. 1 июля.
[299] Там же. 2 июля.

городского управления[300]. 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»[301].

Проводившаяся накануне выборов социалистическая тактика разжигания классовых противоречий, острой критики всей деятельности цензовых дум, размежевания и предвыборной борьбы даже с политически 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 эсеры остались у руля новой думы в одиночестве. Определённую вину за сложившуюся ситуацию несли и оппоненты победителей, поставившие интересы политического выживания и сохранения популярности своих партий превыше интересов всего города, диктовавших необходимость сплочённой совместной работы. «...Этот расчет не лишен практичности. Но зато он лишён другого: общественной совести...», - восклицала эсеровский публицист и гласная думы Л. Арманд[302].

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. Минор[303], 11 июля городским головой большинством 106 голосов против 27 стал эсер В.В. Руднев, товарищами городского головы - эсеры С.А. Студенецкий и И.Н. Коварский[304]. Новый городской голова В.В. Руднев продолжил искать пути выхода партии из изоляции в кулуарных переговорах с кадетами. Товарищ городского головы в старом составе Московской

---

[300] Там же. 11 июля.
[301] Труд 1917 6 августа
[302] Там же. 5 сентября.
[303] Русские ведомости 1917. 8 июля.
[304] Там же. 12 июля.

городской думы П.А. Бурышкин, избранный в новый состав думы по списку кадетов, не состоял формально членом Партии народной свободы и был хорошо знаком по прошлой работе с эсером С.А. Студенецким, который и предложил ему остаться товарищем городского головы, заявив, что перевыборы ему обеспечены. Оказавшись в одном поезде по пути в Петроград, В.В. Руднев и П.А. Бурышкин провели ночь в совместной беседе. Как вспоминал С.В. Бахрушин, П.А. Бурышкин вернулся «очарованный» В.В. Рудневым[305]. Фракция думских кадетов во главе с Н.И. Астровым также поддержала планы П.А. Бурышкина, и тот стал, по своим собственным словам, «...единственным в России товарищем городского головы, избранным "цензовой" думой и переизбранным "социалистической"»[306]. Преодолев долгие колебания, после Государственного совещания кадеты решили принять деятельное участие в работе управы[307]. Товарищем городского головы по заведованию гражданским управлением стал энес Г.В. Филатьев. Членами городской управы были переизбраны кадеты: кн. М.В. Голицын, А.Н. Зембицкий, Л.Н. Литошенко и другие[308].

Не добившись поддержки слева, пришедшие к власти в московском муниципалитете эсеры начали поворот вправо, заключив союз с кадетами. Поправение было заметно уже на первом заседании новой думы, когда в своём 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 всё честное, всё мыслящее»[309]. Эти утверждения разительно 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,

[305] ЦИАМ. Ф. 2263. Оп. 1. Д. 1. Л. 25об-26.
[306] Бурышкин П.А. Москва купеческая. Нью-Йорк, 1954. С. 178.
[307] Труд. 1917. 5 сентября.
[308] Русские ведомости. 1917. 23 августа.
[309] Там же. 8 июля.

честь-честью, с займа, т.е. с давно практиковавшейся... панацеи.... Каких-либо органических мероприятий, в корне изменяющих систему городского хозяйства, не предвидится...»[310]. Быстрая сдача эсерами позиций не осталась незамеченной и массам москвичей. Со всех сторон на эсеров обрушилась критика. Отвечая на неё, представители ведущей муниципальной силы в Москве обвиняли в наивности самих горожан: «...Обывателю нужен блеск, шум, яркость выступлений, а когда работа идёт подземная, муравьиная – он ворчит...»[311]. И вот уже в статьях эсеров мелькают фразы, произносившиеся кадетами весной 1917 г. и накануне муниципальных выборов: «...не время теперь 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»[312]. 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.

Выборы в городские думы в провинции происходили примерно в то же время, что и в Москве: летом 1917 г. Особенностью предвыборных кампаний в губернских, а особенно в уездных городах было то, что далеко не всё население накануне выборов разделяло те или иные партийные предпочтения, политические партии были не так сильны и активны, поэтому их место занимали союзы различных групп населения, организовавшиеся весной 1917 г. с целью отстаивания во всех организациях своих узких бытовых, далеких от политики интересов. Происходил процесс поляризации различных слоёв населения городов, когда они начали весьма ожесточённо заботиться в первую очередь об интересах своего класса, а не всего города. Деление происходило по сословному, профессиональному, национальному, религиозному признаку: например, отдельные списки на выборы в Вятскую

[310] Коммерсант. 1917. 14 июля.
[311] Труд. 1917. 8 августа.
[312] Там же. 10 августа.

городскую думу составили Вятский губернский союз инженеров и техников, Вятский торгово-промышленный комитет. В Туле на выборы самостоятельно выдвинулся блок местных еврейских организаций, в Котельниче отдельными списками на выборы шли «Красный крест», родительский комитет женской гимназии[313]. Особенностью выборов в провинции были также более вялые, по сравнению с Москвой, темпы агитации, связанные с меньшей политизацией населения и более ограниченными финансовыми возможностями общественных сил. Предвыборная агитация разворачивалась в основном на устраиваемых ораторами собраниях на предприятиях, в городских парках, на страницах городских газет, общественные организации рекомендовали своим членам голосовать за тот или иной список.

Тульская предвыборная кампания закончилась 30 июля 1917 года. В выборах участвовало 7 списков: кадеты, энесы, социалистический блок меньшевиков, эсеров, бунда и сионистов, блок большевиков, социал-демократов Польши, Литвы и Латышского края, список союза домовладельцев, блок тульской торгово-промышленной партии и домовладельцев, союз объединенных еврейских организаций[314]. В выборах приняли участие 57,5% избирателей. Сокрушительную победу одержал социалистический блок, которому досталось 85 из 104 мест в думе (81,7% всех гласных), в то время как кадеты провели лишь 7, а большевики – 5 гласных, представительство энесов ограничилось одним делегатом, остальные списки получили по 2 представителя в муниципалитете[315]. В составе избранных в думу кандидатов социалистического блока преобладали меньшевики – 48 человек, эсеров прошло 37[316]. Большевики, кадеты и торгово-промышленники, оказавшиеся в меньшинстве, отказались участвовать в избрании руководящих деятелей демократического муниципалитета. На первом заседании нового состава гласных

---

[313] Крестьянская газета Вятского губернского земства. 1917. 1 августа; Вятская мысль. 1917. 4 августа; Известия Тульского губисполкома. 1917. 2 августа.
[314] Тульская молва. 1917. 22 июля.
[315] Известия Тульского губисполкома. 1917. 2, 11 августа.
[316] Тульская молва 1917. 2 августа.

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 2 недели пост товарища городского головы занял меньшевик Л.В. Обрезков[317]. 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, А.Н. Хатунцев отказался[318]. Постепенно отстранились от меньшевиков и эсеры: к декабрю 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 органах[319].

Выборы в Вятскую городскую думу прошли 23 июля 1917 г. Явка была невысокой – примерно 36,9% от числа зарегистрированных избирателей[320]. За социалистический блок (представители партий меньшевиков, эсеров, муниципальных рабочих и служащих) проголосовало 64% от числа действительных голосов, они получили большинство - 39 из 60 мест в думе; за кадетов – 24%, и 15 мест в думе; за местный союз инженеров и техников – 0,6%, в думу он не попал; за Вятский торгово-промышленный комитет – 11% и 6 мест в думе[321]. В Вятской городской думе получили полное преобладание социалисты: городским головой стал меньшевик-оборонец преподаватель технического училища Н.П. Алеев[322], товарищем городского головы был избран представитель занявших 2 место кадетов – А.Е. Иорданский. Членами городской управы стали 2 эсера: чиновник министерства земледелия Ю.А.

[317] ГАТО. Ф. 174. Оп. 2. Д. 3645. Л. 292-293, 308.
[318] Тульская молва. 1917. 15 августа.
[319] Голос народа (Тула). 1917. 19 августа.
[320] ГАКО. Ф.1345. Оп.2. Д.8. Л.16–19.
[321] Там же. Ф.630. Оп.8. Д.836. Лл.1–3.
[322] С почтением и благодарностью. Главы городского управления. Почётные граждане. Киров. 1999. С.32.

Малис и преподаватель духовной семинарии А.В. Крассов; 1 меньшевик монтёр городской электростанции[323] С.А. Мотошков. Председателем думы стал бывший председатель губисполкома социалист В. В. Аммосов, его заместителем – член 3-ей Государственной думы кадет С.С. Липягов[324]. Сотрудничество меньшевиков и эсеров с кадетами в Вятке началось сразу при формировании руководящих органов муниципалитета.

По наблюдению инструктора Московского губернского избирательного комитета М. Ушакова, в Серпухове широкой предвыборной агитации не велось. Вопросы, связанные с выборами, обсуждались на партийных собраниях, на случайных митингах. Из муниципальных платформ партий была опубликована только программа большевиков[325]. Как вспоминал большевик А. Мишин, «...В связи с предстоящими выборами в городскую управу в городе шли оживленные разговоры... 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 упрёками по поводу отказа от блока с ними <...> Спор разгорался всё сильнее и сильнее, наши столы обычно тесным кольцом окружали посетители чайной, жадно прислушиваясь к речам...»[326].

В выборах в Серпуховскую городскую думу 6 августа 1917 г. победил социалистический блок эсеров и меньшевиков: 64,5% и 33 гласных из 51. На втором месте оказались кадеты: 18% голосов, 9 мест; на третьем – большевики: 11,8% и 6 мест. 2 места получили энесы и 1 – торгово-промышленники[327]. Явка на выборах в Серпуховскую городскую думу составила 65%[328]. Среди 51 избранного гласного – 24 рабочих, 14 земских, городских, торговых, промышленных служащих, 2 чиновника, 2 врача, 2 юриста, 2 представителя творческих профессий, по 1 учителю, солдату,

---

[323] ГАКО. Ф. 630. Оп. 8. Д. 845. Лл. 2 – 3.
[324] Там же. Ф. 1345. Оп. 2. Д. 31. Л. 53об-54.
[325] Известия Московского губернского избирательного комитета. 1917. 5 июля.
[326] Мишин А. Май – август 1917 г. в Серпухове // Московская провинция в семнадцатом году: сб. воспоминаний. М. – Л.: Московский рабочий, 1927. С. 144.
[327] ЦИАМ. Ф. 549. Оп. 5. Д. 2. Л. 74-81.
[328] Там же. Ф. 65. Оп. 42. Д. 72. Л. 8.

коммерсанту, священнику, 1 мещанский староста. Из числа выбранных только 3 человека были гласными цензовой думы[329]. На первом заседании новой думы 1 сентября 1917 г. в городскую управу Серпухова 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. Корсаков[330]. Была сформирована полностью социалистическая управа.

В Котельниче предвыборная кампания не отличалась активностью. Первое место в результате выборов занял список плательщиков мещанской повинности и городских налогов, т.е. владельцы городской недвижимости, - 12 гласных из 23, 52% от состава гласных новой думы, 5 человек попали в новую думу от блока эсеров и меньшевиков и Котельничского совета рабочих и солдатских депутатов, союз правительственных и общественных учреждений провёл 3 кандидатов, кадетов стали представлять 2 гласных, а женский союз - один[331].

Успешное проведение выборов не позволило в ряде городов избежать скандалов, связанных с обвинениями в нарушении законности в ходе предвыборной кампании и во время выборов. Это было не удивительно на первых в истории страны демократических выборах, когда ещё не был накоплен опыт их организации, законодательство, регулировавшее их проведение, составлялось в спешке, было полно пробелов. В Вятке выборы были опротестованы в окружном суде группой избирателей, а в Серпухове – уездным комиссаром Временного правительства.

Нарушения, допущенные при проведении городских выборов в Серпухове, были явными и не нуждались в доказательствах. Накануне выборов город был разделён на 6 избирательных участков. В последний день перед выборами был образован 7 участок. Произошло это из-за того, что масса солдат, прибывших после того, как составление списков избирателей

[329] Там же. Ф. 549. Оп. 3. Д. 3227. Л. 1-2.
[330] Там же. Д. 3144. Л. 15.
[331] Вятская мысль. 1917. 4 августа.

на выборы в Серпуховскую городскую думу было закончено, не получила карточек и настаивала на внесении их в список избирателей дополнительно, угрожая в случае отказа эксцессами. Выполнение их требований нарушало избирательный закон, однако отказ мог спровоцировать в городе беспорядки. Поэтому был образован новый, солдатский участок[332].

Эти нарушения могли оказать значительное влияние на исход выборов: если бы при подсчёте голосов учитывались голоса солдат, то большевики увеличили бы своё представительство в городской думе на 4 гласных, получив 10 мест, эсеры потеряли бы 3 места, а кадеты – одно. Сразу после окончания выборов Серпуховский уездный комиссар внёс протест на их проведение, требуя признать их недействительными в 7, солдатском, участке. Прибывшие в Серпухов солдаты продолжали бесчинства. Как вспоминал местный большевик И. 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. Кокушкина, «...употребили все силы для того, чтобы удержать солдат и рабочих от этого пути...[333]. 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 ввёл 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 казаков[334]. После прекращения солдатских бесчинств появилась возможность безболезненно принять решение по кассации муниципальных выборов. 28 августа этот вопрос был рассмотрен в Московском окружном суде. Выборы

[332] ЦИАМ. Ф. 549. Оп. 5. Д. 2. Л. 98.
[333] Кокушкин И. Две революции. Воспоминания участника. М.-Лг: Московский рабочий, 1925. С. 53.
[334] Труд. 1917. 25 августа; Русские ведомости. 1917. 24 августа.

по 7 участку были объявлены недействительными и не имеющими юридических последствий[335].

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 опротестовывал[336]. Например, нарушения, обнаруженные Московским губернским комиссаром при выборах в Коломне: отсутствие согласия на избрание нескольких кандидатов, не указание 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»[337]. 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.

По данным Главного управления по делам местного хозяйства МВД, к концу сентября 1917 г. городские выборы состоялись в 643 городах, опротестованы были выборы в 49 муниципалитетах, из них отменены – в 13. В среднем в выборах участвовало 57% избирателей[338].

Выборы в городские думы продемонстрировали, что до установления развитого демократического строя и гражданского общества в России в 1917 г. было ещё далеко. Первые демократические выборы в городское

[335] ЦИАМ. Ф. 549. Оп. 5. Д. 2. Л. 116-116об.
[336] Там же. Ф. 2340. Оп. 1. Д. 107. Л. 72.
[337] Там же. Ф. 65. Оп. 42. Д. 72. Л. 20-20об.
[338] Вятская речь. 1917. 3 октября.

самоуправление 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, выборы были проведены с нарушением ряда демократических принципов, избирательного законодательства, испытавшего на себе влияние политической конъюнктуры. Несмотря на стремление значительной части населения и представителей власти к демократии, жизнь заставляла поступать по-другому. Различные общественно-политические силы популистскими лозунгами, административным ресурсом, игрой на корыстных личных интересах стремились добиться, чтобы избиратель проголосовал именно за них. Власть пыталась «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.

К осени 1917 г. основные требования ряда социальных слоёв и ведущих оппозиционных партий России накануне революции – демократизации и расширения полномочий самоуправлений – этими партиями были выполнены. Но демократия и свобода – это ещё не всё, чего хотели народные массы. Население, возбуждённое революцией и почти неограниченной свободой, надеялось в первую очередь на быстрое улучшение материальных условий жизни. Социалисты со своими популистскими лозунгами, которые вряд ли было возможно реализовать в тогдашних условиях в ближайшей перспективе, давали такие обещания. Осенью 1917 г., победителям муниципальных выборов нужно было начать выполнение своей программы. От успешности их действий зависел не только уровень популярности их партий, но и судьба обновлённого городского самоуправления.

Положительную роль в деятельности демократического городского самоуправления должны были сыграть: мандат доверия избирателей в результате победы на выборах; то, что партийный состав огромного числа

муниципалитетов в целом соответствовало партийному составу центрального правительства. Но имелось и много негативных факторов: углубляющийся общенациональный кризис, как следствие, финансовые проблемы городского самоуправления; груз обещаний, которые необходимо было выполнять; акцентирование внимания избирателей в ходе предвыборной кампании на классовых противоречиях и спровоцированное этим глубокое недоверие друг другу разных слоёв городского населения, партийная борьба внутри дум, их чрезмерная политизация.

Начало деятельности демократизированных органов городского самоуправления воспринималось общественностью как новая страница в жизни страны, первые заседания новых составов распорядительных органов муниципалитетов проходили в торжественной обстановке. Произносились речи о сложных задачах, вставших перед городами, о необходимости сплочения гласных, их дружной работы в интересах всего города, вставанием гласные чтили память «борцов за свободу», резолюциями выражали свою 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, поэтому 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 было растянуться на много лет[339]. Председатель Мосгордумы О.С. Минор отмечал, что «...лишь постепенно в течение ближайших месяцев нам удастся прийти к

[339] Вятская речь. 1917. 1 сентября.

осуществлению наших основных задач»[340]. В статье в партийной меньшевистской газете «Голос народа» избранный в гласные Тульской городской думы меньшевик А.С. Фролов отмечал, что новым муниципальным работникам «...придётся творить городскую жизнь прямо из ничего... Без средств всё равно что с голыми руками на голом месте...» и призывал тульских избранников «...бодрее смотреть в глаза страшному будущему...»[341]. Пессимистически 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»[342]. 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"... Тёмные 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 попадётся на пути её действий»[343].

На повестку дня заседаний демократических городских самоуправлений наряду с хозяйственными всё чаще ставились политические вопросы. Новые составы Тульской и Вятской городских дум поддержали Временное правительство в деле борьбы с Корниловым[344]. Московская городская дума образовала Временный комитет по борьбе с контрреволюцией и приняла резолюцию с призывом «Грудью сплотимся все вокруг Временного правительства!»[345]. Была проявлена определённая смелость, так как ещё не было понятно, кто одержит верх. Эта безоговорочная и смелая поддержка Временного правительства в условиях революции была рискованным шагом.

Наиболее ярко политизация проявилась в деятельности

---

[340] Труд. 1917. 6 августа.
[341] Голос народа (Тула). 1917. 1 августа.
[342] Вятская мысль. 1917. 29 августа.
[343] Московские ведомости. 1917. 29 июня
[344] ГАТО. Ф. 174. Оп. 2. Д 3645. Л. 328; Вятская речь. 1917. 1 сентября.
[345] ЦИАМ. Ф. 179. Оп. 21. Д. 3884. Л. 151об.; Там же. Оп. 28. Д. 113. Л. 143.

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, 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, раздался шум и крики «Позор!», не утихавшие 5 минут. В собрании, как сообщали «Русские ведомости», «водворяется настоящий хаос». Председатель думы объявил собрание закрытым и ушёл из залы. Городской голова пытался успокоить публику, но это ему не удавалось. В конечном счёте, было решено перенести обсуждение вопроса на следующее заседание[346]. Всё заседание 23 июля было посвящено обсуждению политических вопросов, долгие прения закончились принятием силами эсеров резолюции о полном доверии Керенскому[347]. Кадеты не преминули воспользоваться возможностью накануне выборов в районные думы раскритиковать результаты первых трёх месяцев работы эсеровской Московской городской думы. Напомнив, что за политическими баталиями гласные не должны забывать и своих 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...»[348]. Эсеры отвечали, что их творческой деятельности мешали политические столкновения, провоцировавшиеся другими думскими фракциями, «безответственной оппозицией»[349].

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

[346] Русские ведомости. 1917. 22 июля.
[347] Там же. 25 июля.
[348] Русские ведомости. 1917. 24 сентября.
[349] Труд. 1917. 5 сентября.

полны ругательств в адрес его самого, городского головы, думы. Ругательства, как определил О.С. Минор, делились на 3 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 мира[350]. 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 усталости 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 избирателям[351].

Источником скандалов с момента открытия работы демократического состава Тульской городской думы стала фракция большевиков и её лидер Г.Н. Каминский. Так, на заседании 9 сентября в процессе обсуждения желаемой конструкции центральной власти накануне Демократического совещания Г.Н. Каминский допустил превышение 10-минутного лимита времени 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 своей отставкой. Гласные большинством голосов исключили Г.Н. Каминского с происходившего заседания, причём часть меньшевиков проголосовала в поддержку лидера тульских большевиков. Фракция большевиков присоединилась к своему вождю, обвинила председателя думы в

[350] Там же. 3 октября.
[351] Там же. 29 сентября

политической пристрастности при руководстве заседаниями и выразила ему вотум недоверия, признав невозможным продолжать участие в деятельности думы при сохранении прежнего положения вещей[352]. После ухода большевиков напряжённость 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 начиная с июня 1917 г. Согласившись в целом с необходимостью улучшить материальное положение своих сотрудников, городская управа г. Тулы указала на отсутствие финансовых средств и предложила повысить жалованье только с 1 сентября 1917 г. Неудовлетворённые этим предложением, городские работники объявили с 21 сентября забастовку. Переговоры с ними, попытки городского головы пояснить, что муниципалитет - в тяжёлом материальном положении, указать на необходимость предварительно получить заём для выплат повышенного жалованья - не привели к успеху. 29 сентября 1917 г. городской голова Тулы С.Р. Дзюбин демонстративно подал в отставку. Члены городской управы также заявили о бесплодности своей работы, пригрозили отставкой в случае дальнейшего отсутствия активной поддержки от общественности путём «...прежде всего – непосредственного воздействия на массы, в целях их успокоения и прекращения травли против отдельных членов управы»[353]. Новым городским головой был избран меньшевик К.А. Зажурило[354].

Своего пика политизация, вовлечённость муниципалитетов в политику достигла в октябре - ноябре 1917 г.

К октябрю 1917 г. до крайних пределов обострились отношения между московским муниципалитетом и городскими рабочими. Вехой стало Государственное совещание, в организации которого деятельное участие приняла эсеровская Московская городская дума. Как отмечалось позднее,

---

[352] ГАТО. Ф. 174. Оп. 2. Д. 3645. Л. 336об-337.
[353] Там же. Л. 365-365об, 387-388.
[354] Там же. Л. 435, 449-450.

«...если до того городские рабочие <...> ещё колебались, то после Совещания они открыто стали на сторону большевиков. Совещание и Корнилов ускорили Октябрь»[355]. На совещании Бюро профсоюзов Москвы по инициативе комитета партии большевиков было решено устроить однодневную стачку протеста в день созыва совещания – 12 августа[356], несмотря на протесты со стороны городского головы В. Руднева, эсеро-меньшевистских составов Московского совета солдатских депутатов и исполкома совета рабочих депутатов. На Государственном совещании в приветственной речи от имени всей Москвы В.В. Руднев назвал организаторов стачки «анархическим меньшинством», но попытки сорвать стачку не увенчались успехом[357]. В период между 12 августа и концом сентября большевики смогли окончательно поставить под свой контроль московскую организацию муниципальных рабочих. Символом усиления влияния Центрального союза городских рабочих Московского общественного управления и свидетельством господства там большевистских идей должна была стать всеобщая стачка всех рабочих московского городского самоуправления. Муниципальных рабочих не устраивали размеры их жалованья, они выразили недовольство действиями заведующего отделом труда и быта Б.Н. Коварского, который разослал в городские учреждения циркуляр министра труда М. Скобелева, и потребовали его увольнения. Согласно этому циркуляру право приёма и увольнения рабочих и служащих должно было принадлежать только городской управе, а местные комитеты рабочих могли собираться только в нерабочее время. Начались долгие переговоры, в результате которых город вынужден был принять все требования рабочих. На заседании Московской городской думы 17 октября 1917 г. должно было состояться подписание соглашения. Однако после того как все его пункты были приняты, с чем

---

[355] За 20 лет: монография Московского союза работников коммунального хозяйства. М.: Издание Московского губ. Отдела Союза работников коммунального хозяйства, 1924. С. 53.

[356] Шор Б.М. Революционная борьба рабочих московских городских коммунальных предприятий в августе – октябре 1917 г. // Московский государственный заочный педагогический институт. Сборник научных трудов. Вып. 52. Рабочий класс и рабочее движение в России в период империализма. М., 1978. С. 37.

[357] За 20 лет: монография Московского союза работников коммунального хозяйства... С. 56.

согласился и председатель стачечного комитета С. Пупко, неожиданно с внеочередным заявлением выступил представитель большевиков гласный В.Н. Подбельский. Он сообщил, что, так как в согласительной комиссии требования ультиматума рабочих были несколько переформулированы, то соглашение не состоялось, а значит, забастовка неизбежна[358]. Это заявление поразило все остальные фракции думы. Меньшевик Л.М. Хинчук назвал заявление большевиков «провокацией». Поднялся шум. «Русские ведомости» констатировали: «...стало ясно всем то, что было понятно до этого момента меньшинству: забастовка не вызвана экономическими запросами..., она имеет мало отношения к интересам рабочих, она – преднамеренный политически рассчитанный шаг»[359]. Спустя год С. Пупко вспоминал, что представители стачечного комитета, предвидя восстание, стремились затягивать переговоры, но, опасаясь разбить силы несвоевременным выступлением, пошли на соглашение[360], которое было сорвано по указанию В.Н. Подбельского. Фактически, ещё до большевистского выступления Московская городская дума была лишена своих полномочий, так как рабочие, которые непосредственно выполняли те или иные городские функции, находились под полным контролем большевиков, а не управы и высших служащих. После начала октябрьского переворота в Петрограде и в ожидании выступления большевиков в Москве Московская городская дума пообещала «...решительно бороться с попытками захвата власти, откуда бы они не исходили...» и «...охранять нормальный ход жизни в городе, чтобы предотвратить грозящую Москве гражданскую войну», был сформирован Комитет общественной безопасности[361]. В открытом вооружённом столкновении, продолжавшемся несколько дней, силы, поддерживавшие городскую думу, проиграли.

Тульские большевики к моменту октябрьского переворота не были достаточно сильны и сплочённы, чтобы провести решение об установлении

[358] Труд. 1917. 19 октября.
[359] Русские ведомости. 1917. 19 октября.
[360] Рабочая жизнь. 1918. 4 ноября. С. 10.
[361] Труд. 1917. 27 октября.

советской власти через Тульский совет рабочих депутатов. На экстренном заседании Тульской городской думы выступление большевиков было единодушно осуждено, представители муниципалитета объявили, что дума «будет всеми имеющимися в её распоряжении средствами решительно бороться с попытками захвата власти, откуда бы они не исходили...»[362], был сформирован Комитет общественной безопасности, вскоре переформированный в Комитет народной борьбы с контрреволюцией (КНБ), в котором представители муниципалитета не играли ведущей роли. Между КНБ и образованным большевиками ВРК установились мирные отношения, они организовали совместную деятельность[363]. Такая позиция позволила избежать в Туле того вооружённого столкновения между партиями, которое произошло в Москве, но, идя на компромисс и сотрудничество с большевиками, КНБ сам принимал решения, шедшие вразрез с законодательством Временного правительства. Тульская городская дума, пославшая в КНБ своих представителей, как бы санкционировала эти действия, что не нравилось думским сторонникам жёсткой линии по отношению к большевикам. Обострение конфликта в центре неизбежно вело к поляризации общественных сил и в Туле. Позиции большевиков продолжали укрепляться. 7 декабря 1917 г. им при отсутствии кворума всё-таки удалось провести в Тульском Совете резолюцию об установлении в губернии советской власти. Представители фракций эсеров и меньшевиков в знак протеста покинули заседание. Дума постановила власти большевиков не признавать и продолжать деятельность «пока вооруженная большевистская сила насильственным путём не прервёт этой работы»[364].

Известие об Октябрьской революции в Петрограде было встречено в органах власти Вятской губернии негативно. Сформировался Совет для охраны города и губернии при Вятском губернском комиссаре, куда вошли и

---

[362] ГАТО. Ф. 174. Оп. 2. Д. 3645. Л. 485об.
[363] Там же. Л 514.
[364] Там же. Л. 542-542об.

представители Вятской городской думы[365]. Как писал городской голова Н.П. Алеев, «Городская дума, в большинстве социалистическая, решительно осудила изменнические действия большевиков...»[366]. Несмотря на предпринимавшиеся усилия по охране Вятки анархия нарастала, усиливались позиции большевиков. 25 ноября впервые после долгого перерыва было созвано переизбранное общее собрание Вятского совета, на котором большинством 83 против 37 голосов, при двух воздержавшихся было принято постановление о переходе всей власти в Вятской губернии в руки Вятского совета[367]. 1 декабря 1917 г. большевики провели вооружённую демонстрацию, которая выявила значительную их поддержку среди солдат и рабочих, и овладели важнейшими пунктами Вятки[368].

В Серпухове городская дума создала 19 октября комитет по борьбе с анархией, издав постановление о запрете созыва митингов и собраний; но под давлением большевистского совета отменила его[369]. После провозглашения советской власти в Петрограде совет в Серпухове в течение нескольких дней колебался, но в итоге с небольшим перевесом 84 голоса против 82 взял власть в городе в свои руки[370].

Котельничское городское самоуправление, получив телеграммы от В.В. Руднева и от Верховного совета по управлению Вятской губернией, 2 декабря 1917 г. единогласно приветствовало Учредительное собрание, однако местной дружине было предложено не предпринимать никаких активных действий против попыток захвата кем-либо власти, выступая только «...против хулиганов, бесчинств и погромов»[371]. После получения известий о большевистском выступлении в Вятке было решено учредить Комитет при Котельничском уездном комиссаре из представителей

---

[365] Вятская мысль. 1917. 1 ноября.
[366] Вятская речь. 1917. 31 октября; Вятская мысль. 1917. 1 ноября.
[367] Установление и упрочение Советской власти в Вятской губернии: сб. документов. Киров, 1957. С. 215–216; 236–237.
[368] Кирюхина Е.И. Под знаменем Октября. Киров: Волго-Вятское книжное изд-во, 1977. С. 27–28.
[369] Гарин Г.Ф., Савоскул С.С., Шилов В.В. Серпухов. М.: Московский рабочий, 1989. С. 145.
[370] Игнатьев Г.С. За народную власть. Из истории борьбы за власть советов в Москве и Московской губернии. М.: Советская Россия, 1961. С. 121.
[371] ГАКО. Ф. 1074. Оп. 1. Д. 1. Л. 376-377.

общественных организаций, от городской думы и управы было делегировано 3 представителя[372]. 6 декабря в Котельнич из Вятки прибыли командированные губернским ВРК матросы летучего отряда и арестовали уездного комиссара Зубарева, отправив его для предания суду в Вятский совет[373]. При поддержке летучего отряда был образован Котельнический уездный военно-революционный комитет под руководством председателя Котельнического совета рабочих и солдатских депутатов Овчарука, который и объявил об установлении в уезде советской власти[374].

В период существования «февральского» демократического режима деятельность органов городского самоуправления определялась двумя важнейшими факторами: демократизацией распорядительных и исполнительных муниципальных органов; политизацией деятельности городских дум, проявившейся в обсуждении, нередко со скандалами, и вынесении распорядительными органами местного самоуправления резолюций по вопросам политической значимости, лежавшим вне сферы их непосредственной компетенции.

В марте 1917 г. возникла опасность ликвидации системы органов городского самоуправления в думской форме и передачи функций, выполнявшихся городскими думами и управами, в руки Комитетов общественных организаций, которые, таким образом, могли бы сконцентрировать у себя всю власть на местах. В Москве благодаря усилиям кадетов, действиям правительства и в результате дискуссий в общественном исполнительном комитете цензовая дума была сохранена и активно участвовала не только в управлении городским хозяйством, но и политической жизни города и страны. В Туле цензовая дума хоть и продолжала действовать, но оказалась на задворках общественно-политических процессов, функционировала под контролем, а иногда и руководством исполнительного комитета. В Вятке, Котельниче

---

[372] Там же. Л. 377об.
[373] ГАРФ. Ф. 393. Оп. 2. Д. 37. Л. 10.
[374] Федяев П. Октябрь в Котельниче // Спутник большевика (Вятка). 1927. № 5. С. 60-62.

общественные деятели были настроены на полное переизбрание составов городских дум, не дожидаясь законов верховной власти, но в итоге довольствовались пополнением составов городских дум представителями общественных организаций, в результате чего органы городского самоуправления стали напоминать общественные исполнительные комитеты, но только не с административными, а с муниципальными функциями. В Серпухове цензовый состав органов городского самоуправления досрочно прекратил свои полномочия, и муниципальное управление взял в свои руки местный исполнительный комитет. Летом 1917 г. повсеместно прошли муниципальные выборы. Несмотря на имевшие место нарушения полученные результаты в целом соответствовали политическим предпочтениям населения. Демократизация городского самоуправления – основное направление его трансформации – в революционных условиях была необходимым, но недостаточным условием успешного функционирования органов городского самоуправления. Политические преобразования должны были подкрепляться финансово-хозяйственными успехами.

Политизация, предпосылки которой наметились ещё до революции, но в 1917 г. стали особенно бросаться в глаза, являлась одним из проявлений муниципального кризиса 1917 г. в политической сфере. Факт небывалой прежде политизации думской деятельности в большей степени коснулся столичных и губернских городов, где в ходе предвыборной кампании развернулась оживленная политическая борьба между партиями, в муниципальных выборах участвовали партийные списки, в городских думах принимались резолюции и постановления по текущему моменту. Повседневной деятельности органов городского самоуправления на уровне уездов, особенно там, где политические предпочтения населения не были чётко определены, политизация коснулась в значительно меньшей степени. Причину кризиса стоит искать не в самом по себе явлении вовлечённости муниципалитетов в политическую жизнь общества, а в том, что муниципалитеты не смогли сформировать единую политическую позицию на

основе общности хозяйственных интересов и задач каждого города, каждой территории. Требовалось найти те общие идеи, которые могли бы сплотить всех гласных независимо от их политических предпочтений, чтобы из случайных в составах городских дум людей сформировались патриоты и умелые хозяева своего города. Но вместо представительства на политической арене интересов горожан и муниципального хозяйства городские думы стали выразителями воли той или иной господствовавшей в них политической партии, а потому авторитет таких органов самоуправления растаял с падением популярности представленных в них политических сил.

Особенностью периода с февраля по октябрь 1917 г. были повышенные ожидания населения и общественных сил в отношении органов местного, в том числе, городского самоуправления, от которых ждали коренных изменений всего общественного строя, решения вопросов общегосударственной значимости. Но эти вопросы находились вне сферы компетенции городов и не могли быть разрешены на муниципальном уровне. Неизбежное разочарование в деятельности Временного правительства проецировалось и на органы местного самоуправления.

Большая часть муниципалитетов успешно адаптировалась к условиям «февральского» демократического режима, тесно связала себя с Временным правительством. Умеренные социалисты, обещавшие серьёзно перестроить основы капиталистической рыночной экономики на основе идей классовой борьбы и социального равенства, на деле приняли правила и ценности капитализма, стали сотрудничать с кадетами. Муниципалитеты с умеренно социалистическим или кадетским большинством могли бы стать серьёзной опорой демократической верховной власти на местах, но кризис оказался глубже, чем можно было предположить. Оказавшись на стороне одной из политических сил, муниципалитеты неизбежно должны были рассматриваться их оппонентами в первую очередь как противники в борьбе за власть, а уж потом как всенародно избранные, демократические органы городского самоуправления. Политизация и вовлечение в межпартийные

распри создавали угрозу самому существованию самоуправления в том виде, в каком оно оформилось к осени 1917 г.

2.4. Финансово-хозяйственная деятельность городских дум в 1917 г.: проблемы, достижения, особенности.

Городское хозяйство – важнейшая сфера компетенции дореволюционного российского муниципалитета. К началу революции в городах сложилась развитая сеть предприятий, учреждений, призванных сделать максимально комфортной жизнь в городе. В деле улучшения быта горожан были достигнуты значительные успехи, но критике со стороны общественности подверглись медленные темпы развития городского хозяйства, классовая ограниченность предпринимаемых муниципальными деятелями мер, недостаточное внимание со стороны гласных к проблемам благоустройства, отчуждённость муниципалитетов от масс горожан.

Ведущие политические силы революционной России в общественной деятельности и муниципальных программах, стремясь привлечь симпатии горожан на свою сторону и заинтересовать общественно-активные силы не «углублением революции», а конструктивной работой на благо всех, провозгласили задачи скорейшего развития городского хозяйства в интересах широких демократических слоёв населения своей важнейшей целью в новых условиях. Для успешного достижения поставленных хозяйственных задач требовался не только список благих пожеланий и энтузиазм узкой прослойки активных муниципальных деятелей. Между тем, внешняя обстановка для качественного рывка в муниципально-хозяйственной сфере в 1917 г. была неблагоприятной: продолжение войны, рост анархии внутри страны, бесплодное соперничество политических сил, использовавших проблемы городского хозяйства для зарабатывания политических очков себе и дискредитации оппонентов, повышенные социальные ожидания. Не способствовали успехам в совершенствовании городского хозяйства растущая инфляция, муниципальный финансовый кризис, отсутствие значительной части технических специалистов и квалифицированных

рабочих, призванных на войну[375], приоритет задач, связанных с войной над решением проблем мирного времени, дефицит промышленных товаров и материалов, необходимых для технического совершенствования и ремонта предприятий, учреждений, обслуживавших городское хозяйство.

Февральская революция не прервала хозяйственной деятельности городских самоуправлений, однако не могла не оказать на муниципалитеты значительного влияния. Критикуемые со всех сторон цензовые гласные, как иронично отмечалось в работе, посвящённой работникам московского коммунального хозяйства в 1924 г., стали «с началом революции почти безгласными»[376]. На заседаниях дум обновлённого состава поднимались такие вопросы, как уличное благоустройство, устройство водопровода на окраинах городов, создание канализации. Каждый город, на основе той базы, которая была заложена до революции, при активном участии местной демократической общественности и новых составов гласных стремился по-своему преодолеть трудности, обеспечив качественный рывок в сфере муниципального хозяйства.

Муниципалитет г. Котельнича на время войны решил отказаться от капитального ремонта, ограничившись текущим. Одной из главных задач, касавшихся развития городского хозяйства в 1917 г., было замощение камнем дороги из центра города к пристани, однако эти замыслы были отложены из-за нехватки средств. Самым больным местом муниципального хозяйства, по мнению управы, было освещение города. Назрела потребность в постройке электрической станции, так как почти все керосино-калильные фонари, освещавшие город, сломались, и на их ремонт требовалась крупная сумма, город, между тем, оставался без уличного освещения. Было принято решение о покупке дизельного двигателя, найдены деньги, но до конца 1917 г. установить двигатель не успели[377]. В долгосрочных планах управы г. Котельнича было расширение водопроводной сети на окраины города,

[375] Например, в Сарапуле, уездном городе Вятской губернии, с началом войны в армию в качестве старшего военного врача был призван городской голова Г.А. Утробин (Прикамская жизнь. 1917. 5 февраля).
[376] За 20 лет: монография Московского союза работников коммунального хозяйства... С. 38.
[377] ГАКО. Ф. 1074. Оп. 1. Д. 1. Л. 35-35об, 39-39об., 43.

перестройка и капитальный ремонт городских боен[378]. Серпуховская управа после демократических выборов намеревалась заняться ремонтом мостовых, разработкой проекта канализации Серпухова, для которого нечистоты и грязь на улицах были одной из актуальных проблем[379].

Революция 1917 г. застала Вятскую городскую думу озабоченной острыми проблемами, связанными с водоснабжением, проводкой электричества и канализации, в первую очередь на окраины города. Сразу после Февральской революции 1917 г. городской инженер И.В. Колачкевич отправился в командировку в Москву и Петроград по поручению думы относительно постройки системы канализации в Вятке[380]. В ходе поездки выяснилось, что только на предварительные работы потребовалось бы до 40000 р., из-за нехватки средств работы были отложены до следующего года. В 1917 г. Вятская городская управа занималась установкой временных водопроводных будок на окраинах города, не протягивая водопровод до каждого дома в целях экономии[381]. Проблемы были в связи с нехваткой вырабатывавшейся на городской электростанции Вятки энергии. Станция была перегружена, долгое время находилась без ремонта, поэтому в 1917 г. проводка установок электроосвещения и подключение новых абонентов не производились[382].

Цензовая тульская городская дума проявляла большую осторожность в тратах. Отвечая на обвинения, посыпавшиеся на неё с началом революции, о том, что муниципалитет не предпринимал решительных мер для удовлетворения многочисленных нужд туляков, управа 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 цензовой

---

[378] Там же. Л. 52об-56об.
[379] ЦИАМ. Ф. 549. Оп. 3. Д. 3141. Л. 3-4об.
[380] Вятская речь. 1917. 10 марта.
[381] Там же. 28 марта; 22 апреля; 28 мая.
[382] Там же. 22 апреля.

думы Тулы, - надо ждать 50 лет, так как потребна сумма до 3 миллионов рублей... То же можно сказать и по отношению к канализации; и к трамваю»[383]. В отличие от думы комиссия по благоустройству при тульском губисполкоме под руководством архитектора С.М. Серебровского сразу после своего создания принялась за составление грандиозных планов: Для обсадки улиц города было предложено устроить питомник древонасаждений, в пригороде Тулы было решено устроить дачный поселок для малоимущих горожан, к июню 1917 г. стоимость составленных комиссией проектов превысила 18 миллионов рублей. Газета «Тульская молва» отмечала, что для горожан работа комиссии «совершенно незаметна» и далека от реальности, потому что миллионов для осуществления намеченного всё равно не было: «...С.М. Серебровский архитектор, художник. А художников полёт фантазии неудержим»[384]. Городской голова С.Р. Дзюбин, уходя в отставку в конце сентября 1917 г. наметил ряд стоящих перед муниципалитетом задач: замена конной тяги на электрическую в тульском трамвае, реорганизация полевого хозяйства, работного дома, скотобойни, «более целесообразная» организация водопровода, ассенизации, каменных карьеров, объединение учреждений, занимавшихся призрением, концентрация особого внимания на дровяном и продовольственном деле. Однако городской голова отметил отсутствие всеобщей общественной поддержки как обязательного условия для реализации этих творческих задач[385].

Московская городская управа, отметив рост стоимости труда рабочих и реалистично оценив возможности городского бюджета, на 1917 г. также решила «...ограничиться производством... лишь тех работ по благоустройству города, промедление или отложение которых могло бы принести существенный вред населению»: работами по ремонту и перемощению мостовых, устройству новых водостоков[386]. Из-за нехватки топлива в начале 1917 г. несколько ночей в Москве не работало уличное

[383] ГАТО. Ф. 174. Оп 2. Д. 3645. Л. 285.
[384] Тульская молва. 1917. 19 марта, 27 июня; Известия Тульского губисполкома. 1917. 24 мая.
[385] ГАТО. Ф. 174. Оп. 2. Д. 3645. Л. 387-387об.
[386] ЦИАМ. Ф. 179. Оп. 21. Д. 3595. Л. 3, 14.

освещение, предпринимались меры к сокращению трамвайного движения[387]. Развитие водопроводной сети осуществлялось медленно: в 1916 г. только наполовину был выполнен план, намеченный на 1915 год, к 1917 г. водопровод работал на пределе своих возможностей. В июне 1917 г. крупная сумма была выделена на прокладку столь необходимого 4-го водовода москворецкого водопровода, было решено построить 55 дополнительных зимних водоразборных будок на окраинах Москвы для бесплатного отпуска воды в ручную посуду[388]. Из-за нехватки слесарей московский муниципалитет не мог должным образом осуществлять текущий ремонт водопровода и канализации даже в городских зданиях, а ремонтные работы в частных домах производились только в крайних случаях[389].

С началом революции Московская городская дума активизировала свою борьбу с частным «Обществом электрического освещения 1886 года», основанным с помощью немецкого капитала. Подоплёкой конфликта было стремление московского самоуправления муниципализировать те частные фирмы, которые выполняли муниципальные функции, в частности, обеспечивали город электроэнергией. В то время как представители «Общества 1886 года» предлагали сформировать новое акционерное общество, часть паёв в котором досталась бы московскому муниципалитету, на заседании 28 марта думцы выдвинули требование к правительственному совещанию ликвидировать «Общество 1886 года» и предоставить городскому общественному управлению Москвы преимущественное право покупки акций его предприятий[390]. Предложенный думой вариант не был принят правительством, но демократический состав Московской городской думы продолжал борьбу[391].

В губернских городах и столицах острыми были транспортные проблемы, что было связано с инфляцией. В Вятке извозчики должны были

[387] Русские ведомости. 1917. 26, 29 января.
[388] ЦИАМ. Ф. 179. Оп. 21. Д. 3884. Л. 88об., 97; Там же. Оп. 28. Д. 171. Л. 43об-48об.
[389] Коммерсант. 1917. 27 мая.
[390] ЦИАМ. Ф. 179. Оп. 21. Д. 3884. Л. 41-41об., 88-88об.; Известия Московской городской думы. Отдел общий. 1917. № 3-4. Март – апрель. С. 37-38; Русские ведомости. 1917. 21 июня.
[391] ЦИАМ. Ф. 179. Оп. 28. Д. 113. Л. 161.

возить горожан по установленной думой таксе. Цены росли, а дума не спешила повышать таксу, поэтому извозчики стали запрашивать в 2 – 3 раза больше, чем полагается, а это вызывало недовольство населения. Сначала дума решила повысить таксу на 50%,[392] однако когда стало очевидным, что и новая такса не исполняется, от неё пришлось отказаться, при условии, чтобы извозчики не злоупотребляли ценами[393]. По установленному муниципальному тарифу не хотели заниматься извозом и в Туле. Сами извозчики предлагали полностью отказаться от составления таксы, угрожая в противном случае тем, что больше половины извозчиков прекратят извозный промысел. Однако дума оказалась настойчивой, на её стороне было и общественное мнение города, поэтому в августе 1917 г., пробастовав несколько дней и лишившись заработка, тульские извозчики были вынуждены продолжать возить людей по прежним тарифам. Контроль за их соблюдением осуществляла городская милиция. Лишь в октябре 1917 г. городская управа решила выработать новую, более высокую таксу[394].

К началу революции московский трамвай уже находился в расстроенном состоянии, как отмечал управляющий московскими городскими железными дорогами М. Поливанов, вследствие трёх главных причин: 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 ещё один фактор, приносивший значительный ущерб трамвайному предприятию: солдаты, сначала «революционным порядком», а с июня 1917 г. - согласно постановлению Совета солдатских депутатов, стали бесплатно пользоваться

[392] Вятская речь. 1917. 22 апреля; 26 мая; 31 мая; 13 июня.
[393] ГАКО. Ф. 1345. Оп. 2. Д. 31. Л. 72.
[394] Тульская молва. 1917. 3, 8 августа; Известия Тульского губисполкома. 1917. 9, 22 августа; Голос народа (Тула). 1917. 10 октября; ГАТО. Ф. 174. Оп. 2. Д. 3645. Л. 93.

трамваями[395]. В июле 1917 г. трамвайное движение было сокращено на 3 часа, в дневное время трамваи следовали с увеличенным интервалом, в 2 раза было сокращено количество остановок[396]. Это привело к падению выручки, что вынуждало город в период весны-осени 1917 г. несколько раз поднимать трамвайные тарифы. Новый городской голова В.В. Руднев предпринял попытку покончить с бесплатным проездом солдат, предложив взамен выдавать льготные и ограниченное количество бесплатных билетов. Солдаты усмотрели в этом «узурпирование завоёванных прав революции» и затягивали решение вопроса[397], пообещав лишь бороться с теми, кто, не являясь военнослужащими, надевал солдатскую форму для бесплатного проезда[398]. Строительство метрополитена, успешно эксплуатировавшегося в европейских и американских городах, являлось пределом мечтаний предреволюционного московского муниципалитета. Была составлена смета строительства, сумма оказалась неприемлемой 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 Франции[399]. Продолжения в 1917 – 1918 гг. эти планы не получили.

В 1917 г. муниципалитетам становилось всё сложнее 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 мусора[400]. «На дворах владений в настоящее время скопилось более 20000 возов гниющих кухонных отбросов, - сообщала газета «Коммерсант» 27 мая. – Москва загрязнена как никогда. Очистить её нет

[395] Русские ведомости. 1917. 8, 9 июня.
[396] ЦИАМ. Ф. 171. Оп. 28. Д. 171. Л. 167; Русские ведомости. 1917. 18 марта, 30 апреля, 2 июля.
[397] Русские ведомости. 1917. 25 августа.
[398] Там же. 13 октября.
[399] Московские ведомости. 1917. 13, 14 апреля.
[400] Там же. 5 мая.

никакой возможности вследствие недостатка рабочих рук»[401]. В Туле после того, как стаял снег, появились не только тучи пыли, но и навоз. Автор заметки в газете «Тульская молва» обращал внимание горожан на то, что дума не исполняла даже те санитарные постановления, которые сама же издавала[402].

В условиях войны, революции, свободы печати, значительного расширения масштабов ведения муниципально-хозяйственного дела и перехода управления городским хозяйством в руки широких слоёв населения всё важнее становилась задача установления более строгого контроля над использованием городскими учреждениями, отдельными лицами средств и материалов. В мае 1917 г. группа московских гласных предложила организовать летучие ревизионные отряды для внезапных ревизий, которые могли бы отсчитываться об обнаруженных недочётах ведения городского хозяйства на каждом думском заседании[403]. По фактам критики со стороны отдельных лиц и организаций муниципалитет Тулы проводил проверки на городских складах и продовольственных органах, на время отстраняя от ведения дел их руководителей, а иногда – передавая их суду[404]. Часть жалоб не находила подтверждения, думцы указывали на стремление некоторых из жалобщиков, например, представителей Тульского союза городских работников дискредитировать муниципалитет необоснованными обвинениями[405].

В перестройке и модернизации нуждались стиль работы, принципы делопроизводства городских управ. Московские эсеры попытались только уменьшить переписку между отделами управы, находившимися в одном здании. Громоздкое делопроизводство Московской городской управы подверглось резкой критике после её роспуска. В Туле в марте 1917 г. критиковались безответственное отношение к выдачам в продовольственных

[401] Коммерсант. 1917. 27 мая.
[402] Тульская молва. 1917. 4 мая.
[403] Русские ведомости. 1917. 14 мая.
[404] Тульская молва. 1917. 19 сентября; Голос народа (Тула). 1917. 4 октября.
[405] ГАТО. Ф. 174. Оп. 1. Д. 40648. Л. 1-1об., 16-17.

складах: продовольствие выдавалось и по бумагам со штемпелем городской управы, и просто по клочкам бумаги, подписанным «всеми кому не лень»: помощниками пристава, околоточными надзирателями[406]. В Вятке критике подверглись методы работы члена цензовой Вятской городской управы, который вёл 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 затерялись[407]. Бывший заведующий дровяным делом К.Н. Хлыбов вёл хозяйство «по-домашнему», «...доверял людям, принимал дрова на глазомер; вся бухгалтерия заключалась в записной книжке». Это привело к тому, что при приёмке дел Ю.А. Малисом в каждом складе была обнаружена нехватка «до 500 и более сажен» дров. От огромных потерь и дефицита городской бюджет Вятки спасло только то, что стоимость дров со времени их заготовки повысилась более чем на 100%[408]. Новый демократический состав Серпуховской городской управы, обнаружив «крайнюю хаотичность в распределении работы между служащими», отсутствие чёткой 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 отделы[409].

Несмотря на нехватку финансовых средств в меру возможности

[406] Тульская молва. 1917. 25 марта.
[407] ГАКО. Ф. 1345. Оп. 2. Д. 31. Л. 83об-84об.
[408] Там же. Л. 135-135об.; Вятская речь. 1917. 19 октября.
[409] ЦИАМ. Ф. 549. Оп. 3. Д. 3141. Л. 3-4об.

муниципалитеты поддерживали те достижения в городском хозяйстве, которые уже имелись. Серьёзных улучшений в сфере муниципального хозяйства добиться не удалось, новые демократические составы муниципалитетов только приступали к творческой работе и ко времени октябрьского переворота не успели добиться явных успехов. Большевик И.А. Кокушкин, просмотревший архив демократической Серпуховской городской думы, отмечал 30 сентября 1918 г.: «...Они много постановляли... Когда я знакомился с их архивом, я прямо поразился объёмом всевозможных постановлений, не проведённых в жизнь»[410].

В деятельности городских управлений в условиях «февральского» демократического режима 1917 г. ярче проявились негативные черты политики муниципализации: многие городские предприятия становились убыточными. Экономия средств в течение ряда лет на внешнем благоустройстве и текущем ремонте муниципальных предприятий оборачивалась обветшанием и постепенным развалом с трудом созданных достижений. Задачи в деле развития городского 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 каких-то централизованных организаций, объединявших всю муниципальную Россию, координировавших хозяйственные усилия городов, которые могли бы при поддержке государства комплексно заняться разрешением перезревших потребностей благоустройства, не умаляя при этом прав муниципалитетов.

Война и революция породили новые, специфические функции городских самоуправлений: города начали участвовать в попытках смягчить обострившийся жилищный вопрос, выполняли важные функции в деле обеспечения населения продовольствием и топливом.

---

[410] ЦГАМО. Ф. 2139. Оп. 1. Д. 6. Л. 71-71об.

В Москве жилищный вопрос обрёл свою актуальность задолго до революции. Уже с началом войны, замедлившей домостроительство, вызвавшей дополнительный приток людей в Москву, квартирная проблема стала острой. Новый городской голова В.В. Руднев поставил жилищный вопрос в список задач, не терпящих отлагательства[411]. При управе был образован жилищный отдел, который возглавил товарищ городского головы С.А. Студенецкий, перед ним была поставлена задача начать учёт свободных квартир в городе[412]. С сентября 1917 г. по решению Московской городской думы в городе началось массовое создание домовых комитетов. Дума постановила сделать их формирование обязательным, и хотя функции домовых комитетов были ограничены вопросами распределения продовольственных карточек и продуктов, создавалась альтернативная домовладельцам сеть организаций жильцов, которой в дальнейшем можно было передать и другие функции. 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 часть помещений для города или поселив в них дополнительно новых нуждавшихся жильцов. Принудительной реквизицией помещений должна была ведать особая реквизиционная комиссия, решения которой можно было бы обжаловать в недельный срок[413]. Городской голова В.В. Руднев заявил, что муниципалитету, возможно, придётся ввести карточную систему на жилые помещения по душевому принципу[414]. Однако дума не успела начать претворение этих планов в жизнь.

Осенью 1917 г. актуальным жилищный вопрос становится и в других городах. Ещё с весны 1917 г. в условиях инфляции усилилась спекуляция домами. Лица, обладавшие тем или иным капиталом, желая его сохранить и преумножить, вкладывали средства в приобретение домов, рассчитывая не на

[411] Русские ведомости. 1917. 12 июля.
[412] Там же. 27 июля.
[413] Там же. 14 октября.
[414] Коммерсант. 1917. 10 октября.

владение ими долгое время, а на получение кратковременной прибыли. Это взвинтило цены на дома; особенно в крупных городах, как Москва, Тула, а наплыв выходцев из деревни, беженцев, солдат, ссыльных привел к резкому вздорожанию аренды жилья[415]. 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 помещений общественных организаций и частных лиц[416]. В соответствии с законом Временного правительства от 5 августа 1917 г. Московская, Тульская, Вятская и Серпуховская городские думы приняли решение о создании примирительных жилых камер для разрешения жилищных споров, в которые союзы квартиронанимателей и домовладельцев должны были избрать по 2 представителя, а председателя назначали городские думы[417]. В Котельниче от образования примирительной жилищной камеры решили отказаться, объяснив это решение небольшими размерами города[418], в котором квартиронанимателей было немного.

Продовольственные и топливные затруднения в стране в условиях I Мировой войны наиболее остро затронули города. Вызванное войной расстройство транспорта усиливало проблемы с заготовкой горожанами топлива, необходимого для отопления домов, поддержания деятельности городских предприятий, учреждений. Особые совещания по продовольствию и топливу приняли решение, оформленное в виде закона от 17 августа 1915 г., о привлечении органов местного самоуправления к делу снабжения населения топливом и продовольствием. Средства на эти операции муниципалитеты и земства могли получить в виде ссуд из казначейства, а также путём получения гарантии государства на займы в частных банках[419].

---

[415] Тульская молва. 1917. 4 октября.
[416] Там же. 29 августа.
[417] ГАТО. Ф. 174. Оп. 1. Д. 40775. Л. 6-6об.
[418] ГАКО. Ф. 1074. Оп. 1. Д. 1. Л. 255.
[419] Вестник Временного правительства. 1917. 6 мая.

К началу 1917 г. многие города имели сеть городских продовольственных лавок и складов с топливом, в которых продукты и дрова отпускались по более низким, по сравнению с частными торговцами, ценам. Так, московский муниципалитет имел 51 продовольственную лавку, 10 складов топлива, на 13 площадях действовали лавки, отпускавшие дрова беднейшему населению[420]. Тульская городская управа на протяжении 1917 г. быстро расширяла сеть городских пекарен, лавок: к октябрю 1917 г. имелось 2 городские лавки и 51 частная контрагентская булочная; с которыми муниципалитет имел соглашения о продаже закупленных городом продуктов, 7 муниципальных пекарен и столовая[421]. Вятская городская дума имела в городе 2 лавки по торговле хлебом[422]. В Котельниче продукты реализовывались через 3 муниципальных лавки[423]. На заготовку топлива и продовольствия города получали ссуды в частных банках под гарантии правительства. Так, Москва к лету 1917 г. для осуществления продовольственных операций имела в обороте 19 млн. р., которые оборачивались за год 3 – 4 раза[424]. Тула располагала краткосрочным кредитом в 700 тыс. руб. на ведение продовольственной и 300 тыс. руб. – топливной операции[425]. Вятке на ведение продовольственной операции была предоставлена ссуда в 1,5 млн. р.[426] Серпуховской городской думе на заготовку топлива было выделено 120 тыс. р., на продовольственные операции – 80 тыс. р.[427] В начале 1917 г. в некоторых городах муниципалитеты вводили карточки на продукты первой необходимости: хлеб, муку-крупчатку. В Москве карточная система использовалась с 1 марта 1917 г.[428], в Серпухове – с 4 марта, в Туле – с мая 1917 г.[429].

---

[420] Известия Московской городской думы. Отдел общий. 1916. № 12. Декабрь. С. 1; 1917. № 3-4. Март – апрель. С. 79-84.
[421] ГАТО. Ф. 174. Оп. 2. Д. 3645. Л. 338; Голос народа. 1917. 19 октября
[422] Вятская речь. 1917. 5, 21 января.
[423] ГАКО. Ф. 1074. Оп. 1. Д. 1. Л. 58об-59.
[424] ЦИАМ. Ф. 179. Оп. 28. Д. 171. Л. 192-192об.
[425] ГАТО. Ф. 174. Оп. 2. Д. 3645. Л. 156.
[426] Вятская речь. 1917. 19, 25 января.
[427] Известия Московской городской думы. Отдел общий. 1916. № 12. Декабрь. С. 16-18; ЦИАМ. Ф. 549. Оп. 3. Д. 3123. Л. 24.
[428] Русские ведомости. 1917. 19, 21, 22 февраля; 31 марта.

После установления хлебной монополии во всех городах создавались не подчинённые муниципалитетам продовольственные комитеты, которым передавалось дело снабжения городов продуктами[430]. Городские самоуправления могли, наряду с другими общественными организациями, направлять в продовольственные комитеты своих представителей. Хозяйственные закупки продуктов для городских учреждений, горожан в установленных законодательно пределах остались в компетенции муниципалитетов[431], но роль городов в заготовке продовольствия стала второстепенной. Работа продовольственных комитетов только налаживалась, когда закон от 9 июня 1917 г., обозначивший новые функции городских общественных управлений, вновь отнёс попечение о продовольствии населения, устройство и содержание народных столовых, организацию продажи хлеба, мяса, молока, топлива к предметам ведения городского самоуправления. 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 распространено мнение, что демократические муниципалитеты, наделённые доверием населения и заинтересованные в бесперебойном обеспечении городов всем необходимым, смогут лучше выполнять продовольственные функции. Как считал гласный Вятской городской думы М.О. Насатисин, в продовольственных органах не хватало коммерсантов, людей, опытных в коммерческих делах, не было «коммерческой осведомлённости, где, какой продукт удобнее, дешевле, лучше всего добыть»[432]. А в Котельниче товарищ председателя городского продовольственного комитета сам предложил упразднить продкомы как «совершенно бессильные» учреждения и закупать продукты по вольным ценам[433].

В Москве нехватка продовольствия и топлива, вызвавшие введение

---

[429] ЦИАМ. Ф. 65. Оп. 42. Д. 69. Л. 11; ГАТО. Ф. 174. Оп. 2. Д. 3645. Л. 142-142об.
[430] ЦИАМ. Ф. 179. Оп. 21. Д. 3884. Л. 48; Вятская речь. 1917. 9, 24 марта.
[431] Русские ведомости. 1917. 15, 27 апреля.
[432] Вятская мысль. 1917. 5 октября.
[433] ГАКО. Ф. 1074. Оп. 1. Д. 1. Л. 347.

карточек, временные отключения городского освещения и сокращение трамвайного движения, заставили в начале 1917 г. Московскую городскую думу озаботиться выработкой программы действий в топливном и продовольственном вопросах. В продовольственной сфере дума ходатайствовала о предоставлении городам права свободной перевозки продовольствия по железным дорогам, о передаче в руки муниципалитетов дела снабжения городов продуктами[434]. Дума собиралась активно заняться поисками новых источников топлива для города, увеличить его закупки, планировалось разработать комплекс мер для экономии имевшихся запасов: ограничение уличного освещения, сокращение часов работы кино, кафе, клубов, вечернего движения трамваев, перевод часов[435]. Перспективным видом топлива, по мнению Московской городской управы, становился торф, его разработку управа планировала наладить летом 1917 г.[436].

После прихода к власти нового состава Московской городской думы городской голова В.В. Руднев обозначил основные направления действий в продовольственном вопросе: ещё последовательнее и шире проводить уже применявшиеся меры: карточную систему, установление твёрдых цен на предметы первой необходимости, организацию закупок по государственным ценам. Городской голова выступил за неотложную муниципализацию некоторых предприятий, снабжавших население необходимыми предметами, более равномерное и справедливое распределение продуктов между всем населением[437]. В августе 1917 г. был принят комплекс мер с целью экономии в продовольствии. Было 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

[434] Русские ведомости. 1917. 8 февраля.
[435] Там же.
[436] Коммерсант. 1917. 18 февраля.
[437] Русские ведомости. 1917. 11 июля.

учреждений в другие районы страны, более обеспеченные продуктами[438]. 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 Москвы[439]. В начале октября 1917 г. В.В. Руднев выступил за более решительные меры в разгрузке Москвы, предложив усилить борьбу с несоблюдением введённого к тому времени запрета на въезд в город, вплоть до лишения приезжих хлебного пайка и принудительного выселения[440].

Для ведения операций по закупке и распределению топлива Московской городской управой в мае 1917 г. был приобретён рудник в Донбассе и большое торфяное болото в 120 верстах от Москвы. Основной проблемой для московских муниципальных властей был транспортный вопрос: как довезти добытый уголь до города[441]. В августе 1917 г. для экономии электроэнергии и дров было издано постановление о прекращении отпуска энергии в рестораны и клубы после 11 вечера и обязании домовладельцев провести ремонт окон, дверей, полов для избежания утечки тепла из помещений[442]. А 19 октября из-за недостатка топлива были закрыты все варьете и кафе-шантаны Москвы[443].

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 из представителей различных учреждений для совместной деятельности по приобретению продуктов первой необходимости, для пополнения запасов муки было решено закупить её в уездах Тульской губернии по вольным ценам, в центр тульский муниципалитет рапортовал о «грустном, почти безнадёжном положении в продовольственном деле» и просил о помощи[444].

---

[438] ЦИАМ. Ф. 179. Оп. 21. Д. 3884. Л. 147об-148.
[439] Русские ведомости. 1917. 4 октября.
[440] Коммерсант. 1917. 10 октября.
[441] Русские ведомости. 1917. 25 мая.
[442] Там же. 19 августа.
[443] Там же. 20 октября.
[444] ГАТО. Ф. 174. Оп. 2. Д. 3645. Л. 40-42об; Русские ведомости. 1917. 14 февраля.

Весной-летом 1917 г. продовольственное дело тульского муниципалитета значительно расширилось: появились розничные лавки для реализации товаров населению; была введена карточная система на многие продукты питания; продовольственный отдел стал заниматься не только распределением, но и закупкой тех продуктов, на которые не была введена государственная монополия, поэтому было решено занять на продовольственные операции ещё 1 млн. руб.[445]. К осени 1917 г. продовольственный вопрос стал ещё более острым. В газете тульских меньшевиков, преобладавших в составе новой демократической думы, отмечалось накануне начала её работы, что самой главной очередной проблемой муниципалитета Тулы являлись продовольственная разруха и «хвосты»[446]. С 1 сентября городской продовольственный комитет вернулся под контроль муниципалитета и включал в себя гласных думы. Член тульской городской управы В.Ф. Панченко выступил с инициативой, которая была поддержана думой, о разделении продотдела управы на закупочный и распределительный отдел, с предложением организовать 20 районных продовольственных попечительств и 5 попечительств на рынках, для того, чтобы привлечь население к делу заготовки и распределения продуктов, ликвидировать очереди, неравномерность распределения, злоупотребления. По предложению В.Ф. Панченко было решено издать обязательное постановление об отказе в выдаче продовольственных карточек лицам, имеющим у себя в распоряжении запасы продуктов, причём Тульская городская дума разрешила горожанам, при наличии такой возможности, привозить продукты из уезда в город для своих надобностей при условии лишения их продовольственных карточек. Против этого решения возражал губпродком, видевший в этом нарушение хлебной монополии[447]. Для расширения деятельности закупочного отдела было решено занять в частных, правительственных или общественных кредитных учреждениях 6 млн. руб.

[445] ГАТО. Ф. 174. Оп. 2. Д. 3645. Л. 338.
[446] Голос народа (Тула). 1917. 2 августа.
[447] Тульская молва. 1917. 7сентября; ГАТО. Ф. 174. Оп. 2. Д. 3645. Л. 355, 378.

при правительственной гарантии. Несмотря на то, что такая гарантия была получена, после выступления большевиков получить кредит в банках оказалось невозможно[448]. К осени 1917 г. город начал активные закупки картофеля, на юг России были посланы агенты Тульской городской управы для «приискания» гороха, фасоли, макарон, масла[449].

С июня 1917 г. Тульская городская дума более активно занялась решением топливной проблемы. При городском продовольственном комитете возник дровяной отдел, а управа была уполномочена вести закупку леса для заготовки дров «...не стесняясь средствами и ценами, лишь бы обеспечить город достаточным количеством топлива», было возбуждено ходатайство о дополнительном займе на дровяную операцию в сумме 500 тыс. руб., а в октябре 1917 г. – на 1млн. 200 тыс. руб., но реализовать этот заём дума не успела[450]. Топливная проблема не ограничивалась только заготовкой дров. Нужно было сберечь и доставить в город заготовленное в лесных дачах топливо, чему мешали отсутствие транспорта и действия местных крестьян и рабочих, расхищавших муниципальные дрова. Так происходило, например, в сентябре 1917 г. на станции Черепеть вследствие дровяного голода[451].

В первой половине 1917 г. муниципалитету г. Вятки удалось заготовить большой запас дров, проблема была в том, чтобы их вывезти из-за нехватки лошадей[452]. Весной 1917 г. для экономии продовольствия Вятской городской думой предпринимались меры по выявлению тайных запасов хлеба, борьбе с самогоноварением, был введён запрет на выпечку для продажи сдобных булок, куличей, пряников, тортов, печений[453], шла борьба с перекупщиками, закупавшими хлеб у крестьян при въезде в город и продававшими его затем на рынке со значительной наценкой[454].

---

[448] ГАТО. Ф. 174. Оп. 2. Д. 3645. Л. 423.
[449] Известия Тульского губисполкома. 1917. 28 сентября.
[450] ГАТО. Ф. 174. Оп. 2. Д. 3645. Л. 237, 265, 438.
[451] Голос народа (Тула). 1917. 13 сентября.
[452] Вятская речь. 1917. 23 сентября.
[453] Там же. 24 марта.
[454] Там же. 22 апреля.

В условиях нехватки продовольствия и сложности его заготовки города приступают к развитию огородничества. Ещё до начала революции 22 февраля 1917 г. решение об этом приняла Вятская городская дума[455]. 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 продавала[456]. 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 крестьян[457]. 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 картофеля[458]. Летом 1917 г. Московская городская дума занялась организацией 2-х молочных ферм в городских имениях[459].

Процесс обратного перехода продовольственных функций городам на основании закона 9 июня 1917 г. затянулся в связи с тем, что новым гласным требовалось время войти в курс дела, к процессу перехода нужно было подходить осторожно, чтобы не нарушить работу действовавших продовольственных организаций.

К ноябрю 1917 г. Серпуховская городская управа ещё 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 твёрдым ценам. Выход в Серпуховской управе нашли с помощью крупнейшего текстильного предприятия – фабрики Н.Н. Коншина, которая предоставила мануфактуру для обмена её на муку. Управа

---

[155] Там же. 22 февраля.
[456] Там же. 21 сентября.
[457] ГАКО. Ф. 1345. Оп. 2. Д. 31. Л. 162.
[458] Русские ведомости. 1917. 14 февраля.
[459] ЦИАМ. Ф. 179. Оп. 21. Д. 3884. Л. 95.

попыталась самостоятельно организовать обмен с Таврической губернией, но вмешался Московский губернский продовольственный комитет, нашедший в этой инициативе подрыв продовольственной монополии и твёрдых цен, поэтому от выгодной сделки пришлось отказаться[460].

В ноябре 1917 г. обострилась продовольственная проблема и в Котельниче. Местные продовольственные органы практически не действовали. Отмечалось, что по твёрдым ценам хлеб не купить, а для того, чтобы принудительно отбирать продовольствие у крестьян, нужна принудительная сила, которой не было. 1 декабря было созвано общее собрание жителей г. Котельнича, на котором было решено отказаться от твёрдых цен, покупать муку по вольным ценам в обмен на мануфактуру. Для закупок продуктов город решил организовать заём у горожан, «сколько дадут», под 7% процентов годовых[461]. В конце октября 1917 г. Вятская городская дума 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 всё скупят ходоки и взвинтят цены, попытки местных властей помешать вывозу продуктов приведут к вооружённому столкновению с мешочниками. Муниципалитет принял решение «в ближайшем будущем закрыть хлебный рынок»[462].

В сентябре 1917 г. ситуация с продовольствием в Туле резко ухудшилась. Поступление муки от губпродкома не превышало половины от потребности города, в то время как население после муниципальных 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 её популярность в городе быстро сошла на нет. Как отмечали в газетах, тульская городская управа «...буквально осаждалась обывателями,

[460] Там же. Ф. 549. Оп. 3. Д. 3128. Л. 4-6б, 8-11
[461] ГАКО. Ф. 1074. Оп. 1. Д. 1. Л. 347-348, 378, 382об.
[462] Там же. Ф. 1345. Оп. 2. Д. 31. Л. 161-162.

требовавшими хлеба. В воздухе так и висели крики: «Хлеба, хлеба!..., выкрикивали: «Список №3, давай хлеба»...»[463]. 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 резко 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 отставку[464].

Для стабилизации положения дума приняла решение стать контрагентом губпродкома и заняться покупкой монополизированных продуктов, привлечь к закупке немонополизированных продуктов представителей торгово-промышленного класса, при необходимости сократить поёк населения, для преодоления очередей управе была предоставлена возможность муниципализации хлебопекарен, город обращался к Министерству продовольствия с просьбой выделить Тулу в самостоятельную продовольственную единицу[465]. Для уничтожения «хвостов» горожанам было предложено объединяться в артели по учреждениям, где они работают, либо по кварталам или в рамках крупных домов, избрать своих представителей, которые и должны были заниматься распределением продовольствия в рамках артели. К 31 октября было спешно организовано до 300 артелей[466].

В ноябре 1917 г. член тульской городской управы А.П. Валиков констатировал ещё большее ухудшение ситуации с продовольствием и предложил думе обратиться к Комитету народной борьбы с

[463] Голос народа (Тула). 1917. 16 сентября.
[464] ГАТО. Ф. 174. Оп. 2. Д. 3645. Л. 449-450.
[465] Там же. Л. 455-455об.
[466] Голос народа (Тула). 1917. 6, 7 октября; Тульская молва. 1917. 31 октября.

контрреволюцией с просьбой предоставить продотделу управы и губпродкому «...достаточное количество вооруженной силы как для принудительного отчуждения хлеба, так равно и для устранения препятствий со стороны возбужденного крестьянского населения к вывозу хлеба из помещичьих экономий». Меньшевики-оборонцы и представители торгово-промышленного союза, составившие большинство собрания, поддержали предложение А.П. Валикова, дума утвердила его, а крупный торговец И.Н. Пропин даже пообещал управе, в случае, если городу будет предоставлена вооруженная сила и право самостоятельных закупок, доставить в Тулу 500 тыс. пудов муки[467]. Выделенных губпродкомов нескольких солдат было мало, поэтому спустя 2 недели дума вновь обратилась к ВРК и КНБ с просьбой предоставить вооружённую силу и попросила социалистические партии сформировать специальные вооружённые отряды[468].

Продовольственный вопрос приобретал всё 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 – зимой 1918 г. не могла в необходимой мере обеспечить продовольственные органы силой принуждения. В такой ситуации муниципалитеты всё в большей мере вынуждены были полагаться сами на себя, некоторые из них, как в Котельниче, находившиеся в хлебопроизводящих губерниях, отказывались соблюдать хлебную монополию, начинали самостоятельные закупки по вольным ценам, в других – пытались ужесточить политику твёрдых цен и распределения всего необходимого по карточкам, в третьих, как в Туле, - вынуждены были, при соблюдении в целом государственной монополии, прибегать к совершению противоправных действий в обстоятельствах, когда

[467] ГАТО. Ф. 174. Оп. 2. Д 3645. Л. 494-496.
[468] Там же. Л. 505.

иного выхода не было, а в конечном итоге – обращаться к помощи вооруженной силы для принудительного изъятия хлеба у крестьян.

Острой проблемой наряду с нехваткой продовольствия и топлива была необходимость отстоять многочасовые очереди в «хвостах» для получения продуктов первой необходимости. Чтобы избавиться от связанных с этим многочисленных конфликтов и общего недовольства, в Москве решили использовать демократический принцип децентрализации и потенциал самоорганизации населения. Первые домовые комитеты появились в Москве сразу после свержения самодержавия. Как сообщалось в апреле 1917 г., жильцы одного из домов на Ст. Басманной улице решили ввести автономное от домовладельца управление домом, избрать домового старосту, домовую милицию[469]. В сентябре 1917 г. московский муниципалитет принял решение об их обязательном учреждении по всей Москве к 1 октября. 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[470]. О принятии большинством населения думских планов относительно домовых комитетов свидетельствовали быстрые темпы их формирования: к 1 октября уже 52% домовладений Москвы были ими охвачены, причём в центре % был больше и доходил в отдельных районах до 95%, в сентябре 1917 г. организовался Союз домовых комитетов, куда к концу сентября входили около 700 организаций, охватывавших более чем 300000 москвичей, был учреждён центральный закупочный кооператив для приобретения продуктов в провинции[471].

Курс эсеров на создание в Москве домовых комитетов, как организаций, занимавшихся распределением среди жильцов всего необходимого, означал ещё один шаг к отказу от рыночных принципов регулирования экономических отношений. Символичным было то, что этот шаг был

[469] Московские ведомости. 1917. 17 апреля.
[470] ЦИАМ. Ф. 179. Оп. 28. Д. 113. Л. 147-149; Русские ведомости. 1917. 8, 14 сентября.
[471] Русские ведомости. 1917. 30 сентября, 1, 3 октября.

совершён не только под влиянием идеологии социализма, но и в связи с необходимостью.

Революционные события февраля 1917 г. стали стимулом для развития 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 сформулировала организованная сарапульским городским самоуправлением комиссия по народному образованию: «никакие задачи не должны считаться непосильными, никакие материальные затраты, никакие усилия не должны казаться чрезмерными для осуществления культурных завоеваний»[472]. Революция ознаменовалась более широким, чем имело место раньше, привлечением к делу управления сферой народного образования и здравоохранения широких общественных сил. Дело народного образования перестраивалось на принципах децентрализации, коллегиальности и более узкой специализации отделов[473]. Так, в состав комиссии общественного здравия Московского городского самоуправления вошли представители муниципальных служащих-фармацевтов, больничных врачей, психиатров, акушеров, амбулаторных, санитарных, училищных врачей, Совета союза врачей Москвы и Московской губернии[474]. В комиссию по народному образованию при Московской городской управе были введены представители учителей городских училищ с правом решающего голоса[475]. 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. Липягова[476]. Санитарно-медицинская комиссия думы включала в свой состав первую в

[472] Кама. 1917. 14 марта.
[473] ЦИАМ. Ф. 179. Оп. 21. Д. 4021. Л. 2.
[474] Там же. Д. 4022. Л. 2, 3, 6.
[475] Там же. Д. 3884. Л. 46-46об.
[476] ГАКО. Ф. 1345. Оп. 2. Д. 31. Л. 68об, 70об, 77.

Вятке женщину-врача Е.И. Столбову-Падарину[477].

Котельническое городское самоуправление в 1917 г. не имело собственной больницы, врачей и содержало на свои средства только одно начальное училище: После февраля 1917 г. активизировалась её деятельность в сфере образования. В период летних каникул 1917 г. в городском и 2-х земских училищах при финансовой поддержке города были организованы 3 школы грамоты на 200 учащихся[478]. В новый учебный сезон 1917/18 гг. за счёт благотворительных средств был открыт ещё один класс женской гимназии, муниципалитет начал сбор средств в специальный фонд народного образования[479]. Управа считала, что помочь восполнить нехватку в стране технически образованных специалистов могло бы открытие в Котельниче технического учебного заведения, и предлагала возбудить перед правительством соответствующее ходатайство[480].

Накануне революции в Серпухове ощущалась острая нехватка мест в учебных заведениях: в учебный сезон 1916/17 гг. в этом небольшом городе в приёме в высшие начальные училища было отказано 50 детям. При финансовой помощи городской думы в 1917 г. удалось увеличить число городских школ с 9 до 15 начальных училищ, обеспечить их необходимым оборудованием и книгами[481], было открыто четвёртое высшее начальное училище, а количество комплектов в них увеличено с 11 до 16. Включение в октябре 1917 г. в Серпуховскую городскую школьную сеть 2-х церковно-приходских школ, где преподавать стали светские учителя[482], принятие в июле 1917 г. на полное содержание города коммерческого училища с 252 учащимися - также должно было помочь реализовать право учиться всем желающим школьного возраста. В целом, в 1917 г. число учащихся за счёт муниципалитета увеличилось в Серпухове с 2285 до 3188 учеников, на

[477] Там же. Ф. Р-139. Оп. 1. Д. 127. Л. 135-137; Там же. Ф. 1345. Оп. 2. Д. 31. Л. 71.
[478] Там же. Ф. 1074. Оп. 1. Д. 1. Л. 133.
[479] Там же. Л. 167об.
[480] ГАКО. Ф. 1074. Оп. 1. Д. 1. Л. 58об, 60об.
[481] ЦИАМ. Ф. 549. Оп. 3. Д. 3120. Л. 9об-10.
[482] Там же. Д. 3108. Л. 2-4.

39,5%[483]. В летнее время 1917 г. дума организовала в помещениях школ курсы эсперанто[484]. За счёт специального капитала, сформированного через крупное пожертвование, городская дума содержала одну больницу (Варгинскую)[485].

Для Вятского городского самоуправления в сфере образования важным вопросом было создание новых учебных заведений. Ещё в феврале 1917 г. Вятская 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 открытие института. В июне в думе было принято принципиальное решение о необходимости его постройки и выделены соответствующие средства[486]. 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 IX училище не было принято из-за нехватки мест 59 детей. По предложению А.В. 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: 17 октября 1917 г. Вятская городская дума приняла в ведение города 3 бывших церковно-приходских школы[487].

В Туле с 1 октября 1917 г. открывалась новая низшая ремесленная школа, осенью 1917 г. муниципалитет принял в свое ведение 2 церковно-приходские школы, городу были переданы эвакуированная из Польши мужская гимназия и высшее начальное училище, муниципалитет получил

[483] ЦГАМО. Ф. 4507. Оп. 1. Д. 27. Л. 60.
[484] ЦИАМ. Ф. 549. Оп. 3. Д. 3109. Л. 2.
[485] Там же. Д. 3120. Л. 16об-17.
[486] Вятская речь. 1917. 14 февраля; 23 июня.
[487] ГАКО. Ф. 1345. Оп. 2. Д. 31. Л. 134.

разрешение на открытие второго высшего женского начального училища[488].С осени 1917 г. Тульская городская дума занялась проблемой возвращения муниципальным учебным заведениям зданий занятых военными госпиталями, слабосильными командами и различными военными учреждениями, которые успели нанести крупный вред помещениям, в которых находились[489].

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 учиться[490]. Для помощи талантливым детям были учреждены 112 георгиевских стипендий имени г. Москвы[491]. Летом 1917 г. в городе были организованы городские школьные колонии и площадки на 8000 учащихся городских школ[492], был учреждён школьно-санитарный надзор: была введена должность заведующего школьно-санитарной частью, число училищных врачей было увеличено с 21 до 24, в 5-летний срок муниципалитет обязывался довести их штаты до пропорции 1 врач на 2000 учащихся[493]. В августе 1917 г. Московская городская дума профинансировала открытие в городе 80 детских площадок, которые могли обслуживать более 10000 детей[494]. 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 создавалась сеть из 100 детских садов. В ведение муниципального управления были взяты около 50 учреждений внешкольного образования: клубы, аудитории, детские библиотеки[495].

---

[488] ГАТО. Ф. 174. Оп. 1. Д 40788. Л. 74-74об.; Там же. Ф. 174. Оп. 1. Д. 3645. Л. 27, 227, 229; Тульская молва. 1917. 22 октября.
[489] Тульская молва 1917. 7 октября.
[490] ЦИАМ. Ф. 179. Оп. 21. Д. 3884. Л. 46-46об.
[491] ЦИАМ. Ф. 179. Оп. 21. Д. 3884. Л. 89об.
[492] Там же. Л. 96об.
[493] Там же. Оп. 22. Д. 171. Л. 2об.
[494] Русские ведомости. 1917. 8 августа
[495] Труд 1917. 14 октября.

Одним из шагов московского муниципалитета по превращению городской медицины в общедоступную была фактическая ликвидация больничного сбора, взимаемого с лиц непривилегированных сословий[496]. После избрания демократической Московской городской думы происходила консолидация всего врачебно-санитарного дела в Москве: в ведение города передавались больницы, находившиеся в ведении церкви, частных благотворителей[497]. Врачебно-санитарный отдел решил установить бесплатное лечение в городских больницах и оказание врачебной помощи на дому с выдачей бесплатных лекарств[498]. В августе 1917 г. для этих целей было приглашено 20 врачей[499]. Планы, которые озвучил ставший заведующим врачебно-санитарным делом Москвы Д.Я. Дорф, были основаны на введении мер социального страхования всех жителей города на случай болезни или смерти, устройстве приютов и системы патронажа для хронических больных[500].

В большинстве других муниципалитетов 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 муниципалитет согласился предоставлять бесплатно дрова и выделил сумму на ремонт лечебницы Общества тульских врачей[501].

Пришедшие в городские управления в 1917 г. общественные деятели занялись разработкой широкого списка мер в деле 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 именно в 1917 г. как аксиома в практической деятельности городов в сфере

[496] Известия Московской городской думы Отдел общий. 1917. № 1. Январь. С. 20.
[497] ЦИАМ. Ф. 179. Оп. 21. Д. 4448. Л. 3.
[198] Русские ведомости. 1917. 18 июля.
[199] Там же. 5 августа.
[500] Труд. 1917. 13 июня.
[501] ГАТО. Ф. 174 Оп. 2. Д. 3645. Л. 473.

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.

Финансовые трудности, испытываемые городами, 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 со стороны властей преодолеть проблему нехватки средств. 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 вплоть до осени. Лето 1917 г. ознаменовало собой высший пик восторженных общественных ожиданий в отношении реформированных муниципальных органов. Так как общее направление трансформации муниципалитетов было уже определено правительством в желаемом общественно-политическими силами ключе, а с изданием соответствующего законодательного акта, регулирующего особо острый вопрос о финансах, власть медлила, то лучшие умы партий и общественные деятели сосредоточили свою активность 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 финансах[502]. Предметом открытой дискуссии и общественного давления на правительство стал вопрос о том, какие финансовые права и возможности необходимо предоставить городским самоуправлениям в новом законе.

В программе большевиков финансовый вопрос не был в числе главных, затмеваемый требованиями общенационального характера. По их мнению,

[502] Русские ведомости. 1917. 15 июня.

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. 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»[503].

Меньшевики и эсеры, сосредоточившиеся в своих программах не на политических, а на хозяйственных вопросах, также выступали за радикальное преобразование налоговой системы, отмену косвенных налогов «...с таким расчётом, 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[504].

Кадеты в своей программе заявляли о том, 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 социалистам не удалось бы, потому что вся тяжесть налогов и так

[503] Программы русских политических партий. М.: Маковский, 1917. С. 1-6.
[504] Программы русских политических партий. М.: Маковский, 1917. С. 7-15; Муниципальная программа (ближайшие требования при переустройстве городского управления). М.: Московский комитет партии с.-р., 1917. С. 2-24.

лежала на владельцах недвижимого имущества, «т.к. неимущие никаких прямых налогов не несли и не несут»[505]. Ряд налогов, предлагавшихся социалистами, по мнению муниципальных деятелей-либералов, не мог дать значительный доход в революционных условиях. Кадеты считали, что предлагавшуюся социалистами переоценку 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 ещё сложнее, т.к. 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, по убеждению автора статьи в газете «Русские ведомости», вряд ли смогли бы активно осуществлять те или иные хозяйственно-строительные работы, обновления и улучшения[506]. 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 дешёвым 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,

[505] Вятская мысль. 1917. 22 июля.
[506] Русские ведомости. 1917. № 134. 15 июня.

организацию скорой помощи. В области благоустройства планировалось скорейшее замощение всех 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 выступали в поддержку строительства домов с дешёвыми квартирами, за контроль величины 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.

Кадеты в своей программе были скромны на обещания, отмечая, что без достаточных средств реализовать широкие планы социалистам всё равно не удастся. Первоочередной задачей, по мнению представителей кадетов, являлось сохранить «на должной высоте» то, что удалось создать до революции[507].

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 также 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 свою нишу в политическом жизни общества, она должна была

[507] 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).

хотя бы на словах провозглашать популярные лозунги, основанные на идее перенесения тяжести налогообложения на плечи зажиточного населения и недопущения чрезмерного переложения налогов на бедноту. Отмечая схожесть программных пунктов партий в финансово-хозяйственных вопросах, нужно отметить, что основные разногласия были по вопросам, связанным с политикой. Кроме того, далеко не всё, что было провозглашено в программах, партии предлагали реализовывать немедленно. На страницах журнала ЦК РСДРП(б) «Город и земство» в октябре 1917 г. большевик А. Иоффе критиковал нерешительность умеренных социалистов в деле реализации намеченного в муниципальных программах: «...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»[508].

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 можно предположить, что расширение компетенции и соответствующее увеличение расходов должно было окончательно расстроить финансовую ситуацию в самоуправлениях.

В ответ на критику, прозвучавшую на страницах «Известий Московского Совета рабочих и солдатских депутатов», 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

[508] Иоффе А. Муниципальная тактика // Город и земство. 1917. № 1. 15 октября. С. 6.

выработаны и находятся частью на рассмотрении финансовой комиссии, образованной в составе учреждённого при МВД совещания по реформе местного самоуправления и управления»[509]. Обсуждение статей готовившегося закона, призванного урегулировать финансовый вопрос в муниципалитетах, велось в комиссии по местным финансам Совещания по реформе местного самоуправления и управления под председательством проф. В.Н. Твердохлебова.

До отмены соответствующих статей Городового положения 1892 г. городские думы не имели возможности на законной основе ввести изменения в системе 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 тяжёлой финансовой ситуации и вынуждено было решать финансовые проблемы с помощью печатного станка. Общественные управления не допускали возможности использовать внеправовые, революционные способы пополнения своих бюджетов и могли в условиях установившейся послефевральской свободы мнений только выражать пожелания и рекомендации о предпочтительных способах повышения своих доходов[510]. 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 слоёв горожан.

Заботясь о сохранении государственных доходов, Комиссия по местным финансам признала неосуществимой передачу самоуправлениям части налогов, поступавших в казну. Усилить местные финансы было решено за

[509] Вестник Временного Правительства. 1917. 1 июля.
[510] ЦИАМ. Ф. 179. Оп. 2. Д. 3086. Л. 1, 5–6об, 8–8об, 16об–18; ГАКО. Ф. 1074. Оп. 1. Д. 1. Л. 60, 271об.

счёт новых надбавок к государственным налогам, а также путём формирования из части поступавших налогов общегосударственного фонда для распределения его средств между органами местного самоуправления согласно их потребностям[511].

Итогом полугодового обсуждения стало принятое Временным правительством 21 сентября Положение о финансах, которое предоставило самоуправлениям ряд новых налогов, среди которых основные: добавочный к государственному подоходному, специальный с городских недвижимостей, квартирный. Оценочный сбор был повышен в 2 раза – до 20% с доходности или 2% стоимости, переоценка должна была производиться каждые 5 лет. Добавочный городской сбор к подоходному налогу должен был быть не больше 10% от государственного оклада в столичных городах и 8% в остальных, но с ограничениями, при несоблюдении которых он понижался до, соответственно, 5 и 4%. Квартирный сбор взимался как с лиц, живших в собственных домах, так и проживавших в наёмных помещениях, суммы сбора колебались в зависимости от размеров платы за помещения[512].

Затяжка с принятием закона дорого обошлась городским общественным управлениям: к моменту издания Положения о городских финансах муниципалитеты уже накопили значительные долги. Реализация закона на практике - введение и получение городами первых поступлений новых налогов - требовала времени. Установления разрешённых 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 одном из своих

[511] Вестник Временного правительства. 1917. 30 мая.
[512] Местное самоуправление в России: отечественный исторический опыт ... С. 273-300.

докладов на съезде Союза городов (14 – 17 октября 1917 г.) экономист А.А. Соколов, в результате реформы доходы городов выросли на 100 млн. р., что недостаточно, так как только в Москве дефицит 1917 г. составил 85 млн. р. Спорным был вопрос о желательных мерах для улучшения городских финансов: часть экономистов и общественных деятелей либеральных взглядов (А.А. Соколов, В.Н. Твердохлебов) выступала за необходимость в чрезвычайных обстоятельствах увеличения косвенных налогов с населения, сокращения расходов муниципалитетов, другая, социалистическая часть (Д.В. Кузовков, Ф.А. Данилов), настаивала на том, что дело не в росте расходов, а в обесценивании денег, выступала за более активное обложение зажиточного населения вплоть до введения единовременного поимущественного налога[513]. 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 в связи с этим финансовых средств в муниципалитетах «...местное самоуправление осталось безоружным против демагогии анархических элементов на почве неудовлетворения неотложных нужд населения»[514].

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, но, не желая нарушать закон, не могли активно претворять и социалистический план, что заводило финансовую политику городов в тупик. Отсутствие единства во взглядах основных политических сил на путь выхода из муниципального финансового кризиса привело к возникновению новых противоречий политического характера, которые не могли не отразиться

[513] Известия Всероссийского союза городов. 1917. № 49. Октябрь. С. 125 – 141.
[514] Год русской революции (1917-1918 гг.). М.: Земля и Воля, 1918. С. 142.

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 был связано в первую очередь с нестабильностью в стране, высокой инфляцией, недоверием к новым социалистическим составам дум и опасениями банков относительно способности муниципалитетов вернуть предоставленные средства. Временное правительство не собиралось радикально расширять источники городских доходов, выбрав другой путь преодоления городских дефицитов – облегчение муниципалитетам возможности получения кредитов. Займы ложились тяжёлым бременем на бюджеты городов последующих лет и волей-неволей, 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 утверждённые 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 хозяйства»[515]. Выдача банкам со стороны верховной власти гарантии в том, что заём будет возвращён даже при выяснении финансовой несостоятельности муниципалитета-заёмщика, увеличивала шансы городов на получение кредита и обеспечивала более выгодные его условия. Гарантия означала, что

[515] Журналы заседаний Временного правительства. Т. 3. С. 267; Местное самоуправление в России: отечественный исторический опыт ... С. 243-247.

государство брало на себя обязанность, в случае неуплаты заёмщиком положенных средств своевременно, вернуть банку сумму капитального долга. Выплаченные государством вместо города-заёмщика средства становились недоимками муниципалитета в казну и подлежали взысканию[516].

Кроме чрезвычайных кредитов города нуждались в заёмных 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 в годы, предшествующие революции, она фактически не выполняла своего предназначения и в революционных условиях, когда потребность городов в средствах должна была стать особенно острой, и нуждалась в реформировании. 31 августа 1917 г. 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 утверждён в сумме 30 млн. р. и должен был пополняться не только за счёт перешедшего к банку запасного капитала Кассы городского и земского кредита, доходов от выданных городам займов, но и путём выпуска его собственных облигаций[517]. Правда, как отмечал

---

[516] Журналы заседаний Временного правительства. Т. 3. С. 267; Местное самоуправление в России: отечественный исторический опыт ... С. 243-247.

[517] Журналы заседаний Временного правительства. Т. 4. С. 124, 131-143.

публицист Н. Мадаев, фонд для выдачи столь необходимых краткосрочных ссуд был невелик, значит, банк был организован для предоставления, главным образом, долгосрочного кредита[518], не столь актуального в год революции.

Тем не менее, создание этого банка открывало для муниципалитетов в перспективе возможность за счёт средств, представленных государством, пережить труднейшие годы войны и революционную разруху. Однако 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 разработке планов по открытию Государственного банка городского и земского кредита в Союзе городов проводились совещания представителей муниципальных банков по вопросу 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 чёткую координацию действий со стороны каждого муниципального общественного банка. Планировалась организация нового крупного кредитного учреждения, за которым стояли бы 343 городских банка, разветвлённой 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 возникновению муниципальных банков там, где их до 1917 г. не было. Устав нового банка должен был быть принят на совещании в Москве в начале декабря 1917 г., однако большевистское выступление оборвало начатую работу[519].

Муниципальное законодательство Временного правительства не

[518] Городское дело. 1917. № 23-24. Декабрь. С. 455.
[519] Протопопов Д. Всероссийский городской общественный банк // Городское дело. 1918. № 2. Февраль. С. 38-41.

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 - её влияние не могло не быть отрицательным. Кроме того, негативное влияние на муниципальные бюджеты оказала инфляция. По сравнению с январем 1916 г. покупательная способность рубля к январю 1917 г. снизилась с 70 копеек 1913 г. до 34 копеек (более чем в 2 раза), а к ноябрю 1917 г. – до 10 копеек (по сравнению с январём 1917 г. – в 3,4 раза, с январём 1916 г. – в 7 раз)[520].

Показателем финансовых затруднений, организационных трудностей, разногласий и кризиса управления городским хозяйством стали задержки с принятием городами смет на 1917 г. и бюджетные дефициты. Комиссия по местным финансам Совещания по реформе местного самоуправления при Временном правительстве на заседании 13 июля 1917 г. зафиксировала как норму, что годовая смета должна была вноситься городскими управлениями в городские думы не позднее 1 октября предшествующего сметному года, а рассматриваться в городских думах не позднее 1 декабря того же года[521]. Однако в действительности задержки с принятием смет в 1917 г. достигали полугода и более. Так, смета г. Серпухова на 1917 г. была принята только 28 ноября 1917 г.[522], Котельнича – 31 июля 1917 г., дефицит составил 32% бюджета[523], Тулы – 18 июля 1917г., фактический дефицит – 4,4%[524], Вятки – 11 июля 1917 г. с дефицитом 13%[525]. Кроме Серпухова к 10 октября 1917 г. смету на 1917 г. из городов Московской губернии не смогли предоставить

---

[520] На основе данных: Юровский Л.Н. Денежная политика советской власти (1917 – 1927). Избранные статьи. М.: Начала-пресс, 1996. С. 38–39, 60, 85.
[521] Вестник Временного правительства. 1917. 18 июля.
[522] ЦИАМ. Ф. 549. Оп. 3. Д. 3123. Л. 97; Ф. 2340. Оп. 1. Д. 128. Л. 44.
[523] ГАКО. Ф. 1074. Оп. 1. Д. 1. Л. 143.
[524] ГАТО. Ф. 174. Оп. 2. Д. 3645. Л. 241-241об.
[525] ГАКО. Ф. 1345. Оп. 2. Д. 31. Л. 35об–36; Ф. 628. Оп. 6. Д. 1025. Л. 54–58.

Бронницы, Верея и Клин[526].

В Москве бездефицитный бюджет удалось принять до начала революции. Чтобы свести смету туда не включили суммы прибавки окладов городских служащих. Управа представила их на утверждение Московской городской думы 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...»[527]. По первоначальным подсчётам муниципалитету не хватало оборотных средств в сумме 25 млн. р., взять деньги под залог принадлежавших городу процентных бумаг было нельзя, так как все они уже были заложены. Единственным выходом оставались займы в банках[528]. В связи с бурным ростом расходов (они выросли вдвое, со 100 млн. до 199 млн. р. в течение 1917 г.), до октября 1917 г. Московской городской думе пришлось утвердить 2 дополнительные сметы, в результате чего дефицит составил около 85 млн. р., или 42% расходного бюджета[529].

Показательна почти годовая задержка с принятием сметы на 1917 год 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 её 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, т.к. 2 гласных перешли в состав членов управы, купец И.А. Шибаев, известный своим негативным отношением к чрезмерному обложению домовладений, отказался состоять членом комиссии 27 апреля 1917 г., а 30 апреля сложил полномочия ещё один гласный, заявив, что комиссия в составе 2 гласных продолжать работы по бюджету всё равно не правомочна. До избрания новой думы на

[526] ЦИАМ. Ф 65. Оп. 42. Д. 62. Л.23–24.
[527] Коммерсант. 1917. 13 января.
[528] Там же 9 января, 9 февраля.
[529] ЦИАМ. Ф. 179. Оп. 21. Д. 3788. Л. 3.

демократических принципах работу бюджетной комиссии так и не удалось наладить, к 30 мая городской голова Серпухова и члены управы сложили свои полномочия[530], в августе 1917 г. новый состав думы ещё не вступил в управление городом и не мог выслать смету по запросу губернского комиссара А.А. Эйлера[531]. 29 сентября 1917 г. Серпуховская городская дума сообщила ему, что смета до сих пор не утверждена[532].

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 события[533].

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 направлялись 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. В дальнейшем они возвращались в виде поступлений от продажи заготовленных дров и продовольствия (например, за 1916 г. город получил от таких операций почти 6 000 р. прибыли[534]), но, вовлечённые в оборот, создавали кассовый дефицит, который и стал важной проблемой на рубеже 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[535]. Счетоводство Вятской городской управы было запущено ещё до революции, отчётность Вятской городской управы за 1915 и 1916 гг. не была составлена. Её отсутствие вредно отражалось на ведении городского хозяйства и мешало

[530] Там же. Ф. 2340. Оп. 1. Д. 128. Л. 44.
[531] Там же. Ф. 549. Оп. 3. Д. 3072. Л. 1–4.
[532] Там же. Ф. 65. Оп. 42. Д. 62. Л.23–24.
[533] Тульская молва. 1917. 14 июля.
[534] Вятская речь. 1917. 21 января.
[535] Там же. 19, 25, 28 января.

выработке сметы на 1917 г. На рассмотрение сметной комиссии Вятской городской Думы расчёт 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[536]. Причина задержки со сметой в Котельниче – необходимость затратить определённое время для того, чтобы точно рассчитать сумму городского оценочного сбора на основе завершённой после Февральской революции переоценки недвижимого имущества[537].

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

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 полиции – милиции, в 5,7 раза, содержание пожарной команды – на 55%.[538] 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 2 раза больше средств, чем на полицию в 1916 г. Содержание водопровода Серпухова за период с января по

[536] ГАКО. Ф. 628. Оп. 6. Д. 1025. Л. 54–58.
[537] Там же. Ф. 1074. Оп. 1. Д. 1. Л. 62.
[538] На основе данных сметы 1916 и 1917 г.: ГАКО. Ф. 587. Оп. 23. Д. 134. Л. 22; Там же. Ф. 1074. Оп. 1. Д. 1. Л. 149–149об.

сентябрь 1917 г. обошлось в 1,5 раза дороже, чем в 1916 г.[539] Аналогичный процесс наблюдался в Вятке, Туле и Москве. Так, 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[540].

Серьёзный 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.[541] 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.[542] Меры по повышению окладов городских работников были вызваны не только доброй волей думских гласных, но и требованиями со стороны рабочих.

Ярким примером превращения доходного предприятия, поступления от которого позволяли сбалансировать смету города, в убыточное является московская городская железная дорога - трамвай. Революция привела к значительному повышению жалованья 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

[539] ЦИАМ. Ф. 549. Оп. 3. Д. 3120. Л. 1об–10.
[540] ГАТО. Ф. 174. Оп. 2. Д 3645. Л. 241.
[541] ЦИАМ. Ф. 179. Оп. 21. Д. 3884. Л. 79.
[542] Там же.

проездом солдат. По данным газеты «Русские ведомости», если в январе 1917 г. трамвай дал 182 тыс. р. дохода, то в феврале принёс 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.[543]

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, причём не только по вине государственных финансовых органов, но и из-за несвоевременного представления воинскими частями отчётности о затраченных на расквартирование солдат суммах[544].

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 частичное выполнение которых планировалось потратить сумму, составлявшую более 70% доходов города на 1917 г.[545]. В г. Вятке местные власти были намерены устроить канализацию[546]. Неотложным вопросом, по мнению городской управы Вятки, был вопрос о постройке городской больницы «хотя бы в наёмном и не вполне приспособленном помещении». Требовались средства на ремонт кирпичного завода и многое другое. Однако источник средств для всех этих

[543] Русские ведомости. 1917. 30 апреля.
[544] Кама. 1917. 28 июня, ГАКО. Ф.1345. Оп.2. Д 31. Л. 35об.
[545] ГАКО Ф. 1074. Оп. 1. Д. 1. Л. 39–39об. Расходы должны были составить от 70 до 80 тыс р.
[546] Вятская речь. 1917. 22 апреля.

нововведений оставался один – займы: требовалось занять до 5 млн. руб.[547]. 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[548].

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 свёртывании 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 санитарию 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. – 34,6%[549].

Повышение городских доходов было ограничено жёсткими рамками, определёнными Городовым положением 1892 г. Одним из способов была переоценка недвижимости, земельной собственности. Например, в Котельниче переоценка на основе перехода от оценки по доходности к

---

[547] ГАКО. Ф. 1345. Оп. 2. Д. 31. Л. 120об-121.

[548] Русские ведомости. 1917. 12 марта; 25 мая. Планировалось потратить 13,5 млн.р.

[549] На основе данных сметы г. Котельнича 1916 и 1917 г.: ГАКО. Ф. 587. Оп. 23. Д. 134. Л. 22; ГАКО. Ф. 1074. Оп. 1. Д. 1. Л. 149–149об.; смет 1916 и 1917 г. г. Серпухова: ЦИАМ. Ф. 549. Оп. 3. Д. 3040. Л. 65, ЦИАМ. Ф. 549. Оп. 3. Д. 3123. Л. 97; смет 1916 и 1917 г. Тулы: ГАТО. Ф. 174. Оп. 2. Д. 3645. Л. 241; сметы 1916 и 1917 гг. г. Москвы: Известия Московской городской думы. 1916. № 2; Известия Московской городской думы. 1917. № 1.

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 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.[550] Можно было надеяться на значительные поступления, однако доходы должны были начать поступать только со следующего, 1918 года, а расходы резко возросли уже в 1917 г. К тому же, оценки принадлежащей городу земли в 1917 г. так и не было произведено[551], хотя она могла бы стать серьёзным залогом и обеспечить более лёгкие условия кредита.

Основным способом получить дополнительные доходы являлось повышение косвенных налогов и взятие займов. Цензовая 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[552]. Однако повышение тарифов не успевало за инфляцией, городские предприятия в 1917 г. остались, как и в 1916 г., убыточными: водопровод принёс потери, для покрытия которых потребовалось 3,3% доходной сметы Серпухова на 1917 г. (43706 р. 91 к.), скотобойня – убыток в сумме 1% доходов города (12605 р. 23 к.)[553].

Котельнич путём повышения различных сборов и тарифов также не смог существенно увеличить доходы. Согласно принятой в июле 1917 г. сметы, 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

[550] ГАКО. Ф. 1074. Оп. 1. Д. 1. Л. 142об.
[551] Там же. Л. 51, 52.
[552] ЦИАМ. Ф. 549. Оп. 3. Д. 3136. Л. 2–3.
[553] Там же. Д. 3119. Л. 102, 149.

15,6%[554]. Дефицит бюджета, составлявший 32% расходов (51582 р.51 к.), было решено преодолеть путём займа у частных лиц сроком на 20 лет[555].

В г. Вятка повышение тарифов обеспечило возмещение только 40% бюджетного дефицита. Остальные 60% (40691 р. 76 к.) было решено покрыть путём займа[556]. В Туле оценка недвижимости, которой пользовалась управа при определении оценочного сбора на 1917 г., была произведена ещё в 1875 г., а потому была далека от реальной стоимости домов, давая городскому бюджету лишь 4,7% от доходов, предположенных на 1917 г. После прихода к власти демократического состава думы был введён 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 расчётам должна была вырасти до 1,5 млн. руб., или почти в 7 раз по сравнению с 1917 г.[557].

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 заём в Америке на сумму примерно 16 млн. руб. под 6% сроком на 3 года, половина выручки от которого должна была пойти на нужды трамвая, вторая половина – для водопровода[558]. 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 неопределённостью судьбы самого московского городского самоуправления. В марте переговоры о типе займа и условиях его выпуска

---

[554] ГАКО. Ф. 1074. Оп. 1. Д. 1. Л. 170об, 267об–268об, 318–318об.
[555] Там же. Л. 143–143об.
[556] Там же. Ф. 1345. Оп. 2. Д. 31. Л. 3об.
[557] ГАТО. Ф. 174. Оп. 1. Д. 40863. Л. 6-6об.; Там же. Ф. 174. Оп. 1. Д 40864. Л. 4.
[558] Русские ведомости. 1917. 24 февраля.

были закончены[559]. Однако получение облигационных заёмных 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.[560]. Покупка рудника в мае 1917 г. также должна была быть оплачена за счёт выпуска специального облигационного займа[561]. За приобретение партии угля в августе 1917 г. московское самоуправление расплатилось векселями на 1 млн. р. из 7% годовых. 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.[562].

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[563], но этого не хватило, и 10 октября 1917 г. Московская городская дума постановила заключить новый заём в 30 млн. р. на покрытие расходов по второй дополнительной смете[564].

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 проведённой осенью переоценки на основе новых правил, в 1917 г. должен был быть собран в 6 раз больший, чем в 1916 г., оценочный сбор[565], 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

[559] Коммерсант. 1917. 27 февраля, 19 марта, 8, 26 апреля.
[560] Русские ведомости. 1917. 15 марта.
[561] ЦИАМ. Ф. 179. Оп. 21. Д. 3884. Л. 79.
[562] Там же. Д. 4339. Л. 27, 204.
[563] ЦИАМ. Ф. 179. Оп. 2. Д. 3086. Л. 11–13об.; Там же. Оп. 21. Д. 3884. Л. 149об.
[564] Там же. Оп. 28. Д. 113. Л. 169–170.
[565] Там же. Ф. 549. Оп. 3. Д. 3040. Л. 66.

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...»[566]. 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 тяжёлом положении оказывались владельцы небольших домов, находившихся на казённой 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...»[567]. По инструкции Московской городской думы об оценке недвижимых имуществ от 1913 г., обыкновенные расходы среднего домовладения составляли 35 – 36% от его валового дохода, по подсчётам И. Вернера, к началу 1917 г. средний московский домовладелец тратил на расходы по эксплуатации своего недвижимого имущества (без расходов на отопление) 40% своего валового дохода, по мнению Э.И.

[566] ГАКО. Ф. 1074. Оп. 1. Д 1. Л. 344, 362.
[567] ЦИАМ. Ф. 549. Оп. 3 Д. 3080. Л. 11, 19–19об.

Альбрехта – 52%[568]. В течение 1917 г. расходы по эксплуатации и на топливо выросли в несколько раз, был повышен оценочный сбор. Домовладение во многих городах стало убыточным.

Несмотря на повышение тарифов, т.е. косвенных налогов с населения, на основе принципа себестоимости, носившие массовый характер займы, введение новых прямых налогов, к концу 1917 г. финансовое положение муниципалитетов ухудшилось, что подтверждают данные о положении бюджетов рассмотренных нами городов. 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[569], что было характерно и для других городов (так в Туле ежегодные недоимки составляли 20% от предположенных доходов[570]) 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 ещё и тем, что некоторым из них, возможно в надежде, что домовладельцы не будут это оспаривать, были насчитаны чрезмерно высокие суммы налога. Например, дом купца И.А. Шибаева был оценён представителями Серпуховского муниципалитета в 25881 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

---

[568] Известия Московской городской думы. Отдел общий. 1917. № 7-8. Июль - август. С. 21.

[569] ЦИАМ. Ф. 549. Оп. 3. Д 3123. Л. 98. На начало 1918 г. оставалось недоимок на сумму 474345 р. 98 к. (из них на оценочный сбор приходилось 319699 р. 48 к.), т.о. фактически в 1917 г. муниципалитет г. Серпухова получил лишь 848633 р. 60 к., что на 213675 р. 68 к. меньше суммы запланированных расходов.

[570] Голос народа (Тула). 1917. 8 августа.

снизить с 2982 р. до 677 р.[571]. Преодолеть дефицит в бюджете на 1917 г., очевидно, можно было путём 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, 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. г. Вятка имел долги на сумму в 79% всего городского имущества[572], 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 жалованья 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.)[573].

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-

[571] ЦИАМ. Ф. 549. Оп. 3. Д. 3080. Л. 25, 29.
[572] Вятская мысль. 1917. 17 ноября. В активе - 4116334 р., кредиторская задолженность - 3239239 р.
[573] ГАКО. Ф. 630. Оп. 8. Д. 847. Л. 86. В 1918 г. дефицит должен был составить 1 млн. 685 тыс.р., в 1917 г. - 310364 р. 33 к.

го»[574]. По произведённым в начале сентября 1917 г. подсчётам, в оставшиеся 4 месяца 1917 г. доходы Тулы должны были составить 2 млн. 46 тыс. 791 руб., в то время как расходы – 2 млн. 734 тыс. 328 руб., дефицит бюджета составил 24,5% от объёма предположенных расходов. Покрыть 45% дефицита было решено за счёт повышения тарифов на воду и электричество[575]. К сентябрю 1917 г. Тула имела задолженность свыше 7 млн. 246 тыс. руб., т.е. 75% от стоимости имущества (9 млн. 655 тыс. руб.)[576].

В ноябре 1917 г. сложилось плачевное положение: тульский городской голова К.А. Зажурило сообщал, что в кассе тульского муниципалитета было лишь 70 тыс. руб., в то время как только на пособие солдаткам, сумма которого так и не была перечислена центром, требовалось около 100 тыс. руб., на уплату жалованья работникам было необходимо 300 тыс. р. и выплату по векселям – 100 тыс. руб. Чтобы преодолеть нехватку текущих средств Тульская городская дума была вынуждена заложить своё имущество на сумму в 1,5 млн. руб., кроме того, был выпущен заём для горожан на общую сумму в 1,5 млн. руб. купюрами стоимостью от 5 до 25 руб., со сроком погашения 7 лет[577].

Долги Москвы, по данным на октябрь 1917 г., в 2,5 раза превышали сумму предположенных на 1917 г. доходов[578]. 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.[579] 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 ещё не успело найти отражение в

[574] Тульская молва. 1917. 7 сентября.
[575] ГАТО. Ф. 174. Оп. 2. Д 3645. Л. 345-346.
[576] Там же. Оп. 1. Д. 40964. Л. 8; ГАТО. Ф. 174. Оп. 2. Д. 3645. Л. 345.
[577] Голос народа (Тула). 1917. 10, 17 ноября.
[578] ЦИАМ. Ф. 179. Оп. 21. Д. 4339. Л. 202–204. Долги г. Москвы составили 277 млн. 720 тыс.р.
[579] Коммерсант. 1917. 27 февраля; Русские ведомости. 1917. 10 октября.

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.

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»...»[580], 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 налогов – не соответствовали масштабам возникших проблем, о чём свидетельствует углубление финансового кризиса в городах.

В 1917 г. ярко проявились негативные факторы политики муниципализации, которую города активно проводили в начале XX века. Муниципальные предприятия, не приносившие значительных убытков

[580] Волобуев П.В. Экономическая политика Временного правительства. М.: издательство Академии наук СССР, 1962. С. 300 – 301.

раньше, в условиях революции стали вытягивать из городских бюджетов значительные средства. Повышение жалованья 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 расчёты 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. Взаиморасчёты 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 путём 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, ещё более возросло. Меры по повышению доходов не успевали угнаться за инфляцией и вынужденным ростом расходов.

Каждый город на основе общих тенденций по-своему стремился преодолеть финансовый кризис, однако результаты этих попыток были однотипны. В сентябре 1917 г. в журнале «Самоуправление» отмечалось: «Современное финансовое положение огромного большинства русских городов...приходится признать катастрофическим.... Налицо имеется только картина полного развала городских учреждений и предприятий, продолжающих существовать только в силу инерции...»[581].

На основе имеющихся данных можно говорить, что к концу 1917 г. определённые ресурсы и надежды на возможность выхода из кризиса при помощи государства и умелой муниципально-финансовой политике у городских деятелей имелись, но добиться улучшения финансовой ситуации и тем более процветания в отдельных городах на фоне ведущейся государством войны, безвластия в стране, 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 надёжной опоры в силовых органах, решительность и твёрдость в действиях.

2.5. Эволюция системы городского самоуправления: 1917 г.

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.

Прослеженный нами процесс революционной трансформации органов городского самоуправления должен был стать только внешним проявлением коренной перестройки психологии различных слоёв общества: рабочих,

[581] Самоуправление. 1917. 24 сентября. № 9. С. 31.

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.

Новые муниципальные органы должны были стать опорой демократической 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»[582]. Это же пожелание прозвучало в декларации советов и демократических организаций на Государственном совещании[583], повторялось на предвыборных собраниях, со страниц газет. Один из активных 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 передаётся почти вся полнота государственной власти...». «Громадное значение реформы местного самоуправления», по мнению Д.Д. Протопопова, заставляло «...немедленно приступить к созданию особого министерства местного

[582] Труд. 1917. 19 июля.
[583] Русские ведомости. 1917. 15 авг.

самоуправления...»[584]. Как отмечал 6 августа 1917 г. на съезде губернских комиссаров начальник Главного управления по делам местного хозяйства Н.Н. Авинов, реформы местного самоуправления «...имеют своей целью создать... органы местной власти, наделённые всей полнотой прав в области местной администрации: на них возлагается всё местное государственное управление, - за исключением лишь некоторых отдельных сторон его деятельности, которые подчиняются действию особых законов...». «...С созданием органов местного самоуправления на началах, утверждённых правительством, - заявлял Н.Н. Авинов, - эти органы становятся единственными полноправными носителями государственной власти на местах...»[585].

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»[586]. 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. Намечая общую реконструкцию верховной власти Г.И. Шрейдер предлагал либо напрямую делегировать в состав правительства городских и земских представителей, либо создать правительство совета русских земель, решающее значение в избрании которого принадлежало бы

---

[584] Протопопов Д.Д. Реформа самоуправления // Тульская молва. 1917. 19 мая.
[585] Вестник Временного правительства. 1917. 12 августа.
[586] Известия Всероссийского союза городов. 1917. № 49. С. 23–24.

органам местного самоуправления[587]. 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...»[588]. Меры, предпринятые Временным правительством и практический опыт деятельности органов городского самоуправления на местах свидетельствует, что несмотря некоторую нерешительность и сохранение верховной властью на местах административно назначаемых лиц, общее направление трансформации городского самоуправления и местного управления на местах было неизменно. Органы городского самоуправления должны были стать государственной властью, а государственная власть – высшим проявлением воли самоуправляющегося народа. Но насколько верным было это направление?

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 путём, 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, завышенные общественные

[587] Самоуправление. 1917. 24 сентября.
[588] Известия Всероссийского союза городов. 1917. № 49. С. 24–25.

ожидания, финансовый кризис, невозможность добиться быстрых улучшений в области городского хозяйства, в решении продовольственного, топливного вопросов.

Особенностью эволюции системы городского самоуправления была её стихийность. Как отмечал публицист Д. Гремяченский, «о какой-либо планомерной, строго проводимой в жизнь программе говорить...» тогда не приходилось[589]. Стихийность процесса обусловила то, что, несмотря на общие тенденции, предпосылки, каждый город отличался своеобразием, трансформация городских самоуправлений на местах имела специфичные черты. Наиболее ярко процесс трансформации городского самоуправления и муниципальный кризис в политической сфере проявились в деятельности московского городского самоуправления. В отличие от многих других городов состав цензовой думы здесь не был пополнен общественными деятелями, зато здесь возникает такое явление как районные думы. Муниципальная кампания в Москве была особенно напряженной и политически направленной, а избранная всеобщим голосованием дума стала ареной острой политической борьбы, закончившейся вооружённым столкновением. К октябрю 1917 г. в связи с постоянной угрозой забастовки большевизированных городских рабочих умеренно социалистическая Московская городская дума была фактически отстранена от полноценной муниципальной деятельности. Её политическая ориентация не соответствовала взглядам большей части населения, и выборы в районные думы со всей очевидностью это продемонстрировали. В Туле, Вятке и Серпухове в результате выборов представительство общественных слоёв в муниципалитетах изменилось: на смену цензовикам пришли умеренные социалисты. В Котельниче демократизация была заметна в меньшей степени, так как в городе домовладельцами были многие, поэтому даже в результате проведённых по демократическим правилам выборов, в новом составе думы они остались в большинстве. В хозяйственной и финансовой сферах у

[589] Известия Московской городской думы. Отдел общий. 1917. № 5 - 6. Май - июнь. С. 78.

каждого города имелись свои первоочередные хозяйственные цели, свои особенности формирования бюджетов. Частно-правовой характер доходов, большие бюджетные дефициты городов, медленное развитие городского хозяйства были яркими свидетельствами финансового кризиса, сигнализировавшего о необходимости кардинально реформировать финансовые основы муниципального управления. 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 разрешён 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, тех общих задачах, к выполнению которых необходимо было стремиться. Несмотря на то, что чётких 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.

Глава 3. Городское самоуправление после прихода к власти большевиков (конец 1917 - 1918 гг.).

3.1. Трансформация органов городского самоуправления после прихода к власти большевиков (конец 1917 – 1918 гг.).

Углубление системного общенационального кризиса, продолжение войны, неспособность февральской политической системы к быстрым и решительным мерам по преодолению негативных тенденций и многие другие факторы вкупе с умелой политикой большевиков по привлечению симпатий населения на свою сторону и захвату власти – привели к установлению большевистского режима. Та трансформированная модель построения самоуправления, которая была предложена Временным правительством после февраля 1917 г., оказалась под угрозой: у большевиков были другая идеология, которой строившаяся модель не соответствовала; большевики при захвате власти в центре и на местах встретили активное противодействие со стороны органов самоуправления, сформированных на основе этой модели, не было гарантии, что при её сохранении такие эксцессы не повторятся; кроме того, в самой модели построения самоуправления уже к осени 1917 г. обозначился ряд существенных недостатков, которые ставили под сомнение эффективность этой системы, особенно в условиях военного времени.

Накануне октябрьского переворота большевики использовали городские думы как арену политической борьбы, для пропаганды своих взглядов и критики действий конкурентов. Среди муниципальных деятелей-представителей РСДРП(б) существовало направление, ориентированное на долгую плодотворную хозяйственную работу в городских думах. На страницах журнала-органа ЦК РСДРП(б) «Город и земство» А.В. Луначарский, касаясь вопроса о взаимоотношениях между советами и городскими думами, отмечал, что советы не могли заменить собой муниципальные органы: «Советы, как боевая революционная форма, могут легко производить разрушительную работу против врагов революции, они

могут... законодательствовать. Но непосредственную, повседневную, часто мелкую, но столь важную работу осуществления революционного законодательства, но дело реального творчества в области хозяйственной и культурной с полным правом... будут делать... именно органы самоуправления...»[590].

Первое время после прихода к власти в центре большевики были озабочены решением вопроса о власти. Если государственный аппарат в соответствии с большевистскими идеями подлежал коренной ломке, то чёткой концепции относительно того, что делать с органами самоуправления в думской форме, управлявшими местным хозяйством, не было. Избранные на демократической основе муниципальные органы противопоставлялись административным государственным органам, представлявшимся остатками царской бюрократической системы, разрушение которой и переход к полноценному народовластию затягивало Временное правительство. Придя к власти, большевики принялись за то, с чем медлили умеренные социалисты: начали активно разрушать прежние чиновничьи органы, передавая муниципалитетам новые полномочия. Аппарат Министерства внутренних дел, в ведомственной компетенции которого находились вопросы, касавшиеся городского самоуправления, продолжал по инерции функционировать ещё несколько недель, пока большевики подбирали претендента на пост народного комиссара внутренних дел. После выбора коллегии НКВД представители новой власти столкнулись с политической забастовкой министерских служащих, поэтому развертывание практической деятельности в сфере внутренних дел затягивалось.

В числе первых мер, принятых большевиками после прихода к власти, были и касавшиеся сферы городского самоуправления. 28 октября были расширены права муниципалитетов в продовольственном деле, 30 октября городам были переданы полномочия секвестра пустующих жилых помещений, вселения туда нуждающихся, живущих в перенаселённых

[590] Город и земство. 1917. № 1. 15 октября. С. 5-6.

помещениях, дано право издавать обязательные постановления об учреждении и круге полномочий домовых комитетов[591]. Декретом ВЦИК от 21 ноября 1917 г. было установлено право отзыва гласных, в том числе и городских дум[592]. Для стабилизации финансового положения муниципалитетов 18 декабря 1918 г. СНК предоставил городам возможность получения займов из фонда в 200 млн. р. при получении санкции на это со стороны местных советов[593].

Борьба за ликвидацию бюрократических административных органов не означала стремления большевиков к абсолютной ликвидации верховной власти. Советы, формировавшиеся по классовому принципу, уже к октябрю имели иерархию: местные советы избирали своих представителей на Всероссийские съезды советов, на которых, в свою очередь, выбирались представители в постоянно действовавший Всероссийский центральный исполнительный комитет Советов и Совет народных комиссаров. Создание промежуточной ступени: губернских съездов Советов и их исполнительных комитетов - позволяло сформировать вертикальную цепь органов власти, в которой низовые органы формировали вышестоящие (в отличие от административно-бюрократической системы, в которой вышестоящие органы власти формировали нижестоящие). В докладе о деятельности НКВД в конце 1918 г. отмечались две основных отличительных черты нового советского строя: «1) полная передача, как в центре, так и на местах всей власти в руки выборных от рабочего класса и трудового крестьянства; 2) полное отсутствие назначаемых на места из центра управителей...»[594]. Каждый уровень советской системы имел свои полномочия, компетенцию, в значительной степени позаимствованную у предшественников - прежних органов власти. Всероссийский съезд советов, его исполком и Совнарком, став наследниками Временного правительства, взяли в свои руки верховную

[591] Вестник отдела местного управления КВД. 1917. № 1. 27 декабря. С. 13-14.
[592] Яцечко В.И. Депутаты и избиратели в советском государстве в доконституционный период // Вопросы теории права и государственного строительства. Вып. III. Томск.: изд-во Томского университета, 1979. С. 65-66.
[593] Гимпельсон Е.Г. Из истории строительства Советов (ноябрь 1917 - июль 1918 г.) ... С. 91-92.
[594] Вестник НКВД. 1918. 20 октября. С. 16.

власть в стране, а значит, им, как верховной власти, подчинялись нижестоящие советы, которым передавалась административная власть на местах.

После октября 1917 г. формировалась очень гибкая система власти, в которую можно было вложить различное содержание. Система советов могла стать децентрализованной или, наоборот, выстроиться по принципу жёсткой соподчинённости, могла превратиться в инструмент классовой борьбы, или в общедемократическую систему власти с представительством всего населения, могла оказаться орудием в руках одной партии, или многопартийным парламентом. Издаваемые в первые месяцы декреты нового правительства носили характер резолюций, не имевших обязательного характера, являлись выражением мнения нового правительства по тому или иному вопросу. Это было связано не столько со слабостью большевистской власти, сколько с представлениями, свойственными всем социалистам, о будущем демократическом децентрализованном строе, при котором все решения должны были бы приниматься на местах, а центр играл бы только координирующую, вспомогательную роль.

В первые месяцы большевистской власти влияние центра на места резко упало. Ситуация, складывавшаяся после провозглашения советской власти, в каждом городе отличалась своеобразием. Местные особенности ярче подчеркивают идейные, организационные, тактические поиски, неоднородность, способность пришедших к власти сил и их представителей меняться в зависимости от обстоятельств. Но за специфическими формами трансформации самоуправления в разных городах скрывались проявления характерных для всей страны тенденций.

Особая ситуация в сфере городского самоуправления после прихода к власти большевиков сложилась в Москве. Московская городская Дума, участвовавшая в вооруженном сопротивлении установлению большевистской власти, 5 ноября 1917 г. была распущена ВРК. Новые

выборы были назначены на 26 ноября[595]. Большевики понимали, что в столь тяжёлых условиях, какие сложились в Москве в ноябре 1917 г., оставлять городское хозяйство без органа управления и большевистского контроля было нельзя. Решить обе задачи помогло то, что на выборах в районные думы Москвы в сентябре 1917 г. большевики одержали победу. Согласно инструкции городской Думы от 10 октября 1917 г., для координации деятельности районных управ создавался Совет районных дум[596]. Именно этот орган, состоявший из большевиков, на заседании 8 ноября 1917 г. решил поставленный Московским Советом рабочих депутатов вопрос о выборе какого-либо временного органа самоуправления: «Думу заменяет Совет районных дум, Управу – Бюро Совета районных дум». Совет рабочих депутатов не имел правовых оснований требовать созыва Совета районных дум, а Совет районных дум, представлявший интересы районов Москвы, не обладал полномочиями решать поставленную перед ним и противоречившую действовавшим тогда правовым установлениям задачу формирования органа, заменявшего Московскую городскую Думу. Основной причиной подмены Московской городской думы и управы Советом районных дум были острые политические разногласия между большевиками и более умеренными политическими партиями и общественными силами по вопросу о путях дальнейшего развития страны. Иной вариант: сохранение старого кадето-эсеро-меньшевистского состава органов самоуправления, активно боровшихся с захватом большевиками государственной власти, - создавал для победивших сил постоянную угрозу потери контроля над крупнейшим центром – Москвой. Большевики не были первыми, кто осуществил роспуск общегородского органа самоуправления и «временно» заменил его выборными представителями районных дум: аналогичное решение, касавшееся Петроградской городской думы, было

[595] Подготовка и победа Октябрьской революции в Москве: документы и материалы. М.: Московский рабочий, 1957. С. 446, 463 – 464.
[596] ЦАГМ. Ф.1364. Оп.1. Д.5. Л.27об.

принято Временным правительством 12 июня 1917 г.[597]

Собиравшийся с 8 ноября 1917 г. распорядительный орган - Совет районных дум – состоял из 24 гласных от 15 районных дум и управ г. Москвы, без представителей ещё 2 небольшевистских районных дум[598], городской Управы и 12 гласных городской Думы, как того требовала инструкция от 10 октября 1917 г. В исполнительном органе - Бюро, составленном из руководителей отделов, была сохранена структура бывшей Московской городской Управы[599].

Чрезвычайный характер и недемократичный принцип формирования Совета районных дум г. Москвы в условиях слабости позиций большевиков и сохранения идеи демократизма как значимой ценности в глазах существенной части населения диктовали необходимость скорейшего создания полноценного муниципального органа. В связи с противодействием со стороны членов Избирательного отдела и инструкторов работа по подготовке к выборам продвигалась медленно. 21 ноября 1917 г. Совет районных дум решил перенести выборы в центральную городскую Думу на 6 декабря[600]. В заседании 24 ноября 1917 г. Коллегия инструкторов признала проведение выборов невозможным и своё участие в них недопустимым: «в течение оставшегося до дня выборов срока технически совершенно невозможно, без нарушения самых элементарных прав избирателей, выполнить... работы по подготовке выборов». Выборы бойкотировали все партии, кроме большевиков. В начале декабря 1917 г. Совет районных дум признал избрание нового состава городской Думы на прежних принципах излишним[601]. Формирование полноценных органов городского самоуправления в думской форме и роспуск временного переходного органа откладывались

---

[597] Вестник Временного правительства. 1917. 13 июня.
[598] Известия ВРК при Московском Совете рабочих депутатов. 1917. 9 ноября; Владимирский М.Ф. Московские районные думы и совет районных дум в 1917 - 1918 гг. // Пролетарская революция. 1923. № 8 (20). С.83.
[599] Известия Московского Совета рабочих и солдатских депутатов. 1917. 8 декабря.
[600] ЦАГМ. Ф.1364. Оп.1. Д.8. Л.2об.
[601] Русские ведомости. 1917. 26 ноября, 5 декабря.

на неопределённый срок. Сохранить демократизм и при этом обеспечить избрание лояльного состава гласных в условиях жёсткой борьбы за власть новая власть не смогла.

В связи с тем, что Совет районных дум был сформирован по инициативе Московского Совета, включал в себя видных большевиков, между новым муниципальным органом и Моссоветом установились особые отношения. С одной стороны муниципалитет активно взаимодействовал, сотрудничал с Московским Советом, советовался с ним по наиболее важным вопросам, боролся с бастовавшими городскими служащими, со спекуляцией товарами, совместно издавались административные постановления, решались финансовые вопросы[602].

Однако в тех случаях, когда Моссовет вмешивался в муниципальную сферу компетенции, Совет районных дум считал важным напомнить о разграничении полномочий между местным самоуправлением и государственной властью, просил Моссовет решать все муниципальные вопросы совместно. Показателем организационной самостоятельности Совета районных дум является такой факт: в начале января 1918 г. здание Московского Совета рабочих депутатов за неуплату было отключено от водоснабжения, оно было восстановлено только после немедленной уплаты Моссоветом суммы долга муниципальному отделу водопровода[603].

В Туле большевики не пользовались абсолютной поддержкой даже в среде рабочих: на выборах в Учредительное собрание по Туле большевики получили 34% голосов, в то время как меньшевики и эсеры вместе имели 35%[604], поэтому в течение ноября 1917 г. в вопросе о власти большевики, после организации ВРК, вынуждены были сотрудничать с меньшевиками-интернационалистами и эсерами левого направления, образовавшими Комитет народной борьбы с контрреволюцией, в его состав входили и представители Тульской городской думы. Недовольство Тульской городской

[602] ЦАГМ. Ф.1364. Оп.1. Д 8. Л.3об, 6об, 10об; Там же. Д.14. Л.38.
[603] Там же. Д.8. Л.4, 9об, 16; Там же. Д 14. Л.41; ЦГАМО. Ф.66. Оп.2. Д.51. Л.5.
[604] Голос народа (Тула). 1917. 23 ноября.

думой среди туляков росло, по воспоминаниям большевика А. Фектера, в связи со слабой работой её продовольственного аппарата[605]. Решающим моментом стало 7 декабря 1917 г. При обсуждении продовольственного вопроса на заседании Тульского совета рабочих и солдатских депутатов большевики, воспользовавшись тем, что часть депутатов-умеренных социалистов на заседании отсутствовала, вне очереди поставили вопрос о взятии советом власти в Туле и губернии, признании СНК; имея случайное большинство при отсутствии кворума в связи с уходом с заседания в знак протеста эсеров и меньшевиков, приняли поставленное предложение.

В связи с тем, что работа Тульского совета была заблокирована, фактически всю власть в Тульской губернии взял в свои руки большевистский ВРК, которому по-прежнему противостоял отказавшийся самораспуститься Комитет народной борьбы с контрреволюцией. На одновременно происходившем заседании Тульской городской думы было решено власти большевиков не признавать и продолжать работу «...пока вооруженная большевистская сила не прервёт этой работы», было выпущено антибольшевистское воззвание к населению, однако от вооружённой борьбы с большевиками дума отказалась. Как заявлял 8 декабря 1917 г. председатель думы С.И. Восленский, «...пока всё не исчерпано в мирной борьбе – приниматься за оружие несвоевременно»[606].

Противодействие Тульской городской думы большевикам осложнялось тем, что большая часть муниципальных работников Тулы большевикам симпатизировала: из положенных 6 представителей в Тульский совет работники городского самоуправления послали 4-х большевиков, 1 меньшевика-объединенца и 1 беспартийного – В.И. Михайлова[607]. Как и в других городах в связи с отношением к политическим событиям в рядах городских работников произошёл раскол: как вспоминал В.И. Михайлов, «...Городские служащие в своём большинстве были на стороне думы». После

[605] Фектер А. В борьбе за хлеб // X годовщина Октября (1917 – 1927): сб. статей и воспоминаний. Тула: издание Тульского истпарта, 1927. С. 26.
[606] ГАТО. Ф. 174. Оп. 2. Д. 3645. Л. 542-542об., 558об; Голос народа (Тула). 1917. 8 декабря.
[607] Голос народа (Тула). 1917. 8 декабря.

захвата местной власти большевиками они организовали стачечный комитет, однако в отличие от ряда других городов забастовка так и не состоялась[608].

Заседание Тульской городской думы 9 декабря 1917 г. происходило «при очень большом стечении публики». Как отмечала газета «Тульская молва», многие ожидали каких-либо насильственных действий над думой в связи с переходом власти к советам, но эти опасения не оправдались, дума продолжала функционировать[609]. Эсеры обратились к ВРК с просьбой ответить, собираются ли большевики вмешиваться во внутреннюю хозяйственную жизнь самоуправлений, на что был получен ответ, что ВРК «...вмешиваться будет только тогда, когда вопрос перейдёт на почву политическую»[610]. Дума и управа Тулы продолжали свою работу, несмотря на непродолжительные аресты ряда гласных (например, С.Р. Дзюбина, арестованного на несколько часов в связи с его деятельностью в губпродкоме)[611].

В конце декабря ВРК поставил перед Тульской городской думой ультиматум: большевики, установившие контроль над продовольственным комитетом, обещали предоставить думе свои запасы хлеба лишь при условии признания думой большевистской власти. 21 декабря муниципалитет решил власти ВРК не признавать и провести референдум среди горожан: поддерживают ли они думу или власть большевиков. В случае вынесения населением решения в пользу РСДРП(б) дума обещала сложить свои полномочия[612]. 5 января 1918 г., в день открытия Учредительного собрания, муниципалитет Тулы активно участвовал в митингах и шествиях в его поддержку[613]. Политическая деятельность Тульской городской думы вступала в острое противоречие с политикой большевиков.

В Вятке объявившие об установлении советской власти большевики

---

[608] Михайлов В. Городская дума и власть Советов // Октябрьский переворот в Туле. Тула: издание Тульского истпарта. 1924. С. 10.
[609] Тульская молва. 1917. 9 декабря.
[610] Там же. 13, 16 декабря.
[611] ГАТО. Ф. 174. Оп. 2. Д. 3645. Л. 588-588об.
[612] Там же. Л. 590об.
[613] Голос народа (Тула). 1918. 9 января.

также не были популярны среди горожан. После провозглашения Вятским советом рабочих и солдатских депутатов советской власти 25 ноября 1917 г. создалась «...напряжённая атмосфера населения по отношению к вооружённым рабочим. Иногда эта атмосфера накалялась до пределов тупого негодования, ежеминутно могущего вылиться в бессмысленное восстание...»[614]. Как отмечал 11 декабря 1917 г. председатель Вятского совета М.М. Попов, «...нет ни интеллигентных сил и работников, ни средств.... Не удалось пока наладить даже советский печатный орган <...> в общем, положение отчаянное, если не удастся достать средств, то всё, что уже сделано, может рухнуть...»[615]. Важнейшая задача Вятского совета в декабре 1917 г. – укрепить свою власть в городе. И после 25 ноября 1917 г. представители Вятской городской думы продолжали работать в составе взявшего на себя местную власть после напоминавшего бегство отъезда на Учредительное собрание губернского комиссара Верховного Совета по управлению губернией, не признававшего Советской власти. 5 декабря 1917 г. Верховный Совет был большевистским Советом распущен[616], однако не подчинился такому решению. Началась забастовка общественных и правительственных учреждений. По сообщению городского головы Вятки Н.П. Алеева, комиссар от большевистского правительства 5 декабря гарантировал невмешательство новой власти в жизнь самоуправления[617]. Однако Вятский совет рабочих и солдатских депутатов не устраивало участие представителей вятского муниципалитета в деятельности запрещённого им органа. Уже 7 декабря Н.П. Алеев, гласные Н.В. Огнёв и Н.А. Кролюницкий были арестованы. Первый - за участие в деятельности Верховного Совета[618], а остальные двое – за литературную деятельность, которая, по мнению большевиков, носила погромный и контрреволюционный характер. В надежде на освобождение арестованных 9

[614] ГАСПИ КО. Ф. 45. Оп. 1. Д. 97. Л. 28–29.
[615] ГАРФ. Ф. 393. Оп. 2. Д. 36. Л. 32об-33.
[616] ГАКО. Ф. Р-897. Оп. 1. Д. 1а. Л. 14.
[617] Вятская мысль. 1917. 8 декабря.
[618] ГАКО. Ф. Р-897. Оп. 1. Д. 4. Л. 12.

декабря 1917 г. Вятская городская дума отозвала своего представителя Н.П. Алеева из Верховного Совета по управлению губернией[619] и отказалась от дальнейшего участия в его деятельности, хотя некоторые гласные думы как частные лица, представители других учреждений, продолжали входить в его состав.

В начале января 1918 г. за участие в антибольшевистских забастовках были уволены некоторые рабочие и служащие предприятий городского самоуправления, а думе – поставлен ультиматум. Вятская городская дума должна была согласиться на контроль со стороны Вятского совета в лице комиссаров, признать увольнение бастовавших рабочих и служащих, отказаться от политической деятельности, упразднить городскую милицию, возместить издержки совета за управление городским хозяйством во время забастовки[620]. Поставленные советом комиссары муниципальных отделов должны были «...иметь наблюдение за деятельностью предприятия и принимать меры, чтобы с какой бы то ни было стороны не нарушалась деятельность учреждения или предприятия...»[621]. Принимая ультиматум, дума руководствовалась необходимостью самосохранения как органа, избранного на широких демократических началах. Комментируя это решение, гласный А.Н. Белых, например, сказал: «Нам оставалось или уйти или согласиться.... Если Вы не хотите гражданской войны, необходимо соглашение»[622]. Дума постановила допустить контроль комиссаров, а для уточнения деталей и технической стороны деятельности городских предприятий под контролем комиссара избрать комиссию. Принятие ультиматума означало временный компромисс между новой властью и органом городского самоуправления Вятки, основанный на существенных уступках со стороны самоуправления: Вятский совет рабочих и солдатских депутатов оставил за думой правомочия решать только чисто хозяйственные вопросы. Как заявил присутствовавший на думском заседании представитель

[619] Вятская мысль. 1917. 16 декабря.
[620] ГАКО. Ф. 630. Оп. 8. Д. 847. Л. 2-6.
[621] Вятская правда. 1918. 27 января.
[622] ГАКО. Ф. 630. Оп. 8. Д. 847. Л. 2–6; 10–14об.

совета Нельзин, «...Хозяйственную сторону пусть ведёт Дума; я слышал сегодня здесь, что многие гласные заботятся о беднейшем населении и одобряю это; власть же политическая – Совету»[623]. Как отмечали гласные, дума фактически по функциям стала просто отделом совета.

В начале 1918 г. Вятская городская дума по-прежнему функционировала. В декабре 1917 г. в ведение городского самоуправления перешла городская продовольственная управа, однако 18 января 1918 г. всё продовольственное дело было передано в руки советов. 17 февраля 1918 г. городской думе было поручено организовать бракоразводный отдел[624]. Большинство из 60 гласных продолжали свою думскую деятельность, однако посещаемость заседаний была очень слабой. Бежал из Вятки в связи с преследованием со стороны новых властей городской голова Н.П. Алеев[625]. В конце января 1918 г. ушёл в отставку председатель думы В.В. Аммосов. На заседании Вятской городской думы 18 января 1918 г. отмечалось отсутствие многих гласных социалистического блока, «...из которых одни в Петрограде, другие в тюрьме»[626]. В 1918 году на каждом заседании численность присутствующих гласных не превышала половины общего состава думы. Более-менее регулярно думские заседания посещало лишь около 25 человек[627]. Один раз за неявкой гласных заседание думы не состоялось. 28 февраля встал вопрос о сложении полномочий всем составом управы. Член управы А.В. Крассов отмечал: «...С 7 декабря нет городского головы, - работа с тех пор не могла идти нормально. С января нет одного из членов управы... Можно работать только до тех пор, пока чувствуешь, что на что-нибудь опираешься»[628]. Вятский совет планировал произвести переизбрание городской управы. В январе 1918 г. в ответ на предложение члена исполкома А.С. Трубинского было решено поручить выработку плана перевыборов особой комиссии, однако уже через два дня в советы губернии

[623] Там же. Л. 2-6.
[624] Вятская правда 1917. 30 декабря; 1918. 13 января, 20 февраля.
[625] Там же. 1918. 6 января.
[626] ГАКО. Ф. 630. Оп. 7. Д. 847. Л. 10-11.
[627] Там же. Оп. 8. Д. 847. Л. 2, 10, 25, 35, 46, 66, 86.
[628] Там же. Оп. 7. Д. 847. Л. 90об.

было разослано сообщение о приостановлении перевыборов муниципальных органов в виду предполагавшейся передачи их функций в советы[629].

Дальнейшая деятельность Вятского городского самоуправления в думской форме могла быть успешной только при условии усиленной поддержки со стороны властей: центральной и местного совета, в первую очередь в финансовом вопросе, однако такой поддержки не было, а было, наоборот, противодействие. Вятский совет заморозил все счета в городском банке, в том числе и те, на которых находились средства городского самоуправления. Оказалось совершенно невозможным получить новый заём. Совет, установив контроль над принадлежащими самоуправлению предприятиями, фактически переподчинил их себе. Доходы от деятельности этих предприятий, право увольнения и назначения городских рабочих и служащих принадлежали совету. Расходы на уплату жалования рабочим и служащим вятского муниципалитета, на содержание и ремонт предприятий должно было по-прежнему нести самоуправление[630].

В Серпухове после установления советской власти был организован революционный комитет. Муниципальные служащие попытались начать забастовку, но проиграли[631]. Городская дума сразу распущена не была и продолжала заниматься хозяйственными вопросами: так, 28 ноября 1917 г. была принята смета на 1917 г. В январе 1918 г. исходящие документы городского самоуправления продолжал подписывать городской голова меньшевик В.Д. Корсаков[632]. Перевыборов состава городской думы произведено не было[633].

В Котельниче после провозглашения советской власти городская дума успела собраться лишь трижды. Сформированный в Котельниче Военно-революционный комитет (ВРК) потребовал от городской думы признания власти советов, правительства народных комиссаров и приёма в качестве

[629] Там же. Ф. 897. Оп. 1. Д. 1а. Л. 37-38.
[630] Там же. Ф.630. Оп.8. Д.847. Л. 69–69об.
[631] Аристов С.И. Город Серпухов. Москва: Московский рабочий, 1947. С. 85-86.
[632] ЦИАМ. Ф. 549. Оп. 3. Д. 3080. Л. 20.
[633] ГАРФ. Ф. 393. Оп. 3. Д. 8. Л. 61.

делегата, имеющего право участвовать в заседаниях думы, прибывшего из Вятки вместе с матросами большевика Останкова[634]. На заседании 17 декабря 1917 г. в ответ на ультиматум была принята резолюция, в которой указывалось на неподчинённость городских самоуправлений административной опеке. ВРК Котельническая городская дума предложила присутствовать в зале заседаний думы «...на правах всех остальных граждан»[635]. Резолюция была принята единогласно при одном воздержавшемся. Думские гласные прекрасно понимали, что после отклонения ультиматума со стороны ВРК были возможны жёсткие меры. На экстренном заседании ВРК в тот же день было решено арестовать всех гласных и временно взять на себя управление городским хозяйством, «...немедленно произвести выборы новых гласных»[636].

22 декабря ВРК объявил о проведении новых выборов в городскую думу. Списки кандидатов должны были быть поданы в течение 5 дней. Со стороны ВРК, местного совета был составлен свой список из 23 кандидатов (по числу гласных, определённых по закону Временного правительства)[637]. К 3 января 1918 г. трое из шести арестованных гласных были освобождены. В своём докладе на первом Вятском губернском съезде советов 5 января 1918 г. представитель Котельнического уезда проинформировал, что перевыборы городской думы состоятся «на днях», участвовать в них должны были 4 избирательных списка. Делегат выразил уверенность, что «теперь не будет там места буржуям, спекулянтам, контрреволюционным силам»[638]. До выбора нового состава Котельнической городской думы муниципальные функции осуществляла Комиссия по городским делам, сформированная ВРК. Котельническая городская управа, которая не была распущена, сносилась по делам, по которым требовалось решение распорядительного органа самоуправления, с Военно-революционным комитетом, а после его роспуска

---

[634] ГАКО. Ф. 881. Оп.1. Д. 12. Л. 7об.
[635] Там же. Ф. 1074. Оп. 1. Д. 1. Л. 383-395, 427-429.
[636] Там же. Ф. 881. Оп.1. Д. 12. Л. 19.
[637] Там же. Л. 31об.
[638] ГАРФ. Ф. 393. Оп. 3. Д. 104. Л. 11об.

17 января 1918 г. – с Исполнительным комитетом Котельнического совета рабочих, солдатских и крестьянских депутатов.

Выборы в Котельническую городскую думу состоялись в середине января, но прошли в совсем не демократических условиях. Жители города были запуганы вооружёнными отрядами солдат, матросов. Новым городским головой стал бывший городской гласный И.С. Глушков, была сформирована новая управа. Чётких сведений об этом нет, но можно предположить, что предложенный ВРК список прошёл в состав новой думы полностью, однако активной деятельности вновь избранная дума не предпринимала[639].

Положение у сторонников советской власти в Котельниче было шатким. Единственной опорой уездного исполкома был летучий отряд, который возглавлял анархист Л. Журба. В Котельниче действовало военное положение, гражданам было запрещено выходить на улицы города после 10 вечера. Фактически, советская власть в городе оказалась в зависимости от уголовных преступников. Как вспоминал в 1919 г. председатель Котельнического уисполкома Шиханов, «...Времена Журбовщины... самые тёмные, самые отвратительные в жизни города Котельнича и уезда... Конфискации в форме дневного грабежа, грубое до невозможности отношение к населению, насилие, издевательство над личностью, расстрелы иногда без всякой причины...»[640]. В апреле 1918 г. председатель исполкома Уральского облсовета А.Г. Белобородов отмечал, что арестованный следственной комиссией Журба при помощи председателя Котельнического совета Овчарука налагал на жителей города контрибуции, которые в кассу совета не поступали[641]. Вместе с Л. Журбой был арестован и Овчарук за воровство конфискованных товаров и взяточничество[642]. «Эти прохвосты, называвшие себя защитниками советской власти, - отмечал в 1919 г. председатель уездного исполкома Шиханов, - на самом деле создали для

[639] ГАКО. Ф. 881. Оп. 1. Д. 12. Л. 55об, 65-65об.
[640] Известия Котельнического исполкома. 1919. 1 июня.
[641] ГАРФ. Ф. 393. Оп. 2. Д. 36. Л. 23.
[642] ГАКО. Ф. 881. Оп. 1. Д. 12. Л. 119-122.

населения из Советской власти пугало»[643].

После перехода власти на местах к сторонникам радикальных социалистов городские думы в рассмотренных нами городах оказывались на стороне политических противников большевиков. В Москве это вылилось в вооружённую борьбу, в Туле, Вятке, Серпухове, Котельниче происходило в виде пассивного сопротивления и нежелания признавать новую власть, в Москве, Вятке и Серпухове сопровождалось политической забастовкой муниципальных служащих. По вопросу об отношении к советской власти у городских гласных сложилось два подхода. Первый был основан на представлении, что в демократических условиях органы самоуправления становятся органами государственной власти, а значит, они должны защищать демократический строй, олицетворением и гарантом сохранения которого считалось Временное правительство и Учредительное собрание. Так считало эсеровское большинство Московской городской думы. Как заявлял в начале 1918 г. свергнутый московский городской голова В.В. Руднев, «...самоуправления, после того, как пала центральная государственная власть, не могли, не имели права, будучи органами государственной власти на местах, уклониться от обязанности защищать суверенные права народа от покушения насильников»[644]. Второй базировался на взгляде на городские думы как на органы, призванные в первую очередь обеспечивать гражданский мир, управлять городским хозяйством, которые, чтобы избежать жертв и в целях самосохранения, могли поступиться политическими принципами. Это та концепция, которую проводило думское большинство в Вятской и Тульской городских думах.

У сторонников установления советской власти по отношению к органам городского самоуправления также сформировалось два подхода. Первый – политический – был основан на мнении, что, раз большинство в той или иной городской думе враждебно новой власти, то такие органы городского самоуправления необходимо без сожаления распускать во имя сохранения

[643] Известия Котельнического исполкома. 1919. 1 июня.
[644] Год русской революции (1917-1918 гг.). М.: Земля и Воля, 1918. С. 145.

власти рабоче-крестьянского правительства, а затем формировать лояльные составы муниципалитетов при сохранении видимости демократических процедур. Так действовали сторонники ВРК в Москве, Котельниче. Второй подход опирался на осознание собственной слабости, отсутствия прочной поддержки в народных массах, важности сохранения составов городских дум как демократически избранных представителей всего населения, к тому же управлявших сложным и разносторонним городским хозяйством, и был ориентирован на достижение соглашения и сотрудничества с муниципалитетами. Этот взгляд до определённого момента разделяло большевистское руководство Вятского городского совета рабочих и солдатских депутатов, Тульский ВРК.

Многое во взаимоотношениях советов и городских дум зависело от текущей политической обстановки на местах, степени радикализма местных социалистических лидеров, наличия у них твёрдой вооружённой опоры. Суть борьбы лежала в политической сфере. Ликвидировалось не сама система городского самоуправления в думской форме, а распорядительные органы самоуправления отдельных городов, по решению местных советских органов, под влиянием острой политической борьбы. Вместо распущенных составов должны были быть избраны новые, способные бесконфликтно взаимодействовать с советами, принявшие рамки новой политической системы. «Взять область земской работы, самоуправления, суда – картина одна и та же. Нужны в соответствии с новыми задачами, новые силы, новые люди…», - отмечалось в печатном органе большевистского Вятского совета в январе 1918 г.[645]

С проведением новых выборов возникли трудности. Если в Петрограде муниципальные выборы всё же состоялись, то в Москве, несмотря на наличие у большевиков массовой поддержки, провести их оказалось невозможно из-за бойкота всех других общественных сил. В таких городах, как Тула, Вятка, Котельнич, проведение новых выборов на демократической

[645] Вятская правда. 1918. 14 января.

основе сулило большевикам и левым эсерам проигрыш. Возникало противоречие между прагматической целью – удержаться у власти, и принципиальным подходом – сохранением демократизма как одной из значимых ценностей социалистической идеологии. Там, где состав муниципалитетов, как в г. Вятке, Туле остался прежним, взаимоотношения между муниципалитетами и советами не складывались. Лишённые значительной части своих полномочий и состоявшие из представителей политических партий, жёстко оппонировавших пришедшим к власти радикальным социалистам, органы городского самоуправления находились в состоянии полураспада и хронического кризиса.

В декабре 1917 г., пойдя на заключение правительственного блока с левым крылом социалистов-революционеров, большевики подтвердили верность прежним идейным принципам в вопросе о местном самоуправлении. На пленарном заседании Московского совета 2 января 1918 г. в ответ на запрос меньшевиков, большевик А.П. Розенгольц заявлял: «Вопрос о земском и городском самоуправлении ясен... Их дела хозяйственно-административные; несомненно, они остаются у них и не только остаются, но даже до некоторой степени расширяются некоторые из функций. И я укажу, что дела министерства призрения, бывшего дворцового ведомства, как мы считаем, должны быть переданы местному самоуправлению...»[646]. 10 января 1918 г. Бюро Московского окружного комитета РКП(б) обсуждало вопрос о взаимоотношениях между советами и земскими самоуправлениями. Отметив, что советы на местах всё чаще поднимали вопрос о перевыборах земств, Бюро констатировало, что работников для замещения мандатов гласных у большевиков нет. На места была отправлена рекомендация «...не увлекаться роспуском земских управлений. В скором времени будет выработан проект, что земские и городские управления не упраздняются»[647].

О том внимании, какое центральные органы уделяли вопросу о

[646] ЦГАМО. Ф. 66. Оп. 12. Д. 360. Л. 34.
[647] ЦАОПИМ. Ф. 2. Оп. 1. Д. 25. Л. 2об.

взаимодействии новой системы органов власти - советов и демократических органов самоуправления – городских дум и управ, свидетельствует тот факт, что наряду с комиссаром местного управления НКВД, которым являлся М.И. Лацис (Я. Судрабс), была введена должность комиссара по делам земского и городского самоуправления НКВД, на которую был назначен городской голова Богородска Московской губернии А.П. Смирнов (в его ведение было передано Главное управление по делам местного хозяйства). По воспоминаниям М.И. Лациса, В.И. Ленин, приглашая его стать одним из комиссаров коллегии, управлявшей бывшим МВД, заявлял: «...Что же касается этой прежней машины, то мы её сильно сократим, а потом, может быть, даже совершенно упраздним»[648]. Очевидно, большую часть полномочий МВД планировалось передать советам. Актуальным оставался вопрос о выделении центрального органа, координировавшего и помогавшего органам местного самоуправления, того «министерства местного самоуправления и хозяйства», о котором мечтали общественные и муниципальные деятели самого разного политического спектра – от кадетов до большевиков. За его создание взялись левые эсеры. После формирования правительственной коалиции с большевиками, согласно постановлению ВЦИК от 16 декабря 1917 г., был создан Народный комиссариат по местному самоуправлению, который возглавил левый эсер В.Е. Трутовский. В перспективе он должен был объединить вокруг себя деятельность всех городских и земских самоуправлений, его ядро должно было составить передававшееся в его распоряжение из аппарата МВД Главное управление по делам местного хозяйства, которое продолжал возглавлять А.П. Смирнов, а также касса городского и земского кредита. Наркомат по самоуправлению делился на 13 отделов, из которых 6 возглавлялись большевиками, отдел городского хозяйства возглавил член РСДРП(б) Э.А. Ганасси[649]. Очевидно,

[648] Лацис М.Я. Возникновение НКВД и организация власти на местах // Пролетарская революция. 1925. № 2. С. 139.

[649] Вестник КВД. 1918. 14 февраля. С.2; 1918 1 марта. С.8; Болтенкова Л.Ф. Роль НКВД РСФСР в победе большевистского влияния в Советах на местах (октябрь 1917 – 1918 гг.) // Великая Октябрьская социалистическая революция и вопросы истории государства и права. М.: ВЮЗИ, 1989. С.49.

ведущую роль после создания нового наркомата всё же продолжал играть большевик А.П. Смирнов, подписывавший исходящие бумаги Наркомата по самоуправлению и остававшийся членом коллегии НКВД[650]. Народные комиссары не спешили ликвидировать деятельность министерства внутренних дел, НКВД давал руководящие указания, издавал постановления, «Вестник отдела местного управления...», распространявшийся на местах. В.Е. Трутовский, судя по тому, что на некоторых постановлениях наряду с другими стоит и его подпись, также принимал участие в их составлении, однако самостоятельных постановлений и указаний на места руководство Наркомата самоуправления практически не отправляло, оставаясь в стороне, не имея связи и опоры на местах. Наладить практическую деятельность «министерства местного самоуправления» левому течению социалистов-революционеров не удалось.

В первые месяцы после прихода большевиков к власти практический опыт на местах показал, что встроить систему органов городского самоуправления в думской форме в советскую систему большевистских органов власти без серьёзной трансформации первых было нельзя.

Учредительное собрание вновь обострило противоречие между социалистической идеологией и прагматизмом. Победили прагматические расчёты, в противном случае радикальные социалисты утрачивали власть. После роспуска верховного общедемократического органа и окончательной победы принципа классовости при построении органов власти судьба демократических органов городского самоуправления была предрешена. Начался поиск путей трансформации органов местного самоуправления.

С середины января 1918 г. отношение отдела местного управления НКВД во главе с комиссаром М.И. Лацисом к вопросу о сохранении отдельной от Советов системы городского самоуправления в думской форме меняется. В «Вестнике отдела...» № 4 за 24 января 1918 г. было отмечено: «...При существовании Советов земским и городским самоуправлениям не

[650] Ирошников М.П. Создание советского центрального государственного аппарата. СНК и народные комиссариаты. Октябрь 1917 г. – январь 1918 г. М. – Лг.: Наука, 1966. С. 264.

должно быть места... Ликвидация самоуправлений должна производиться постепенно, по мере того как Совет овладеет той работой, которая до сих пор лежала на органах самоуправления. При этом весь технический аппарат и касса переходят в руки Советов». Соответственно решался и финансовый вопрос: «Как хозяйственные органы, Советы живут на те поступления, какими пользовались земство и город, и устанавливают новый добавочный прогрессивно-подоходный налог»[651]. Начало серии статей о слиянии муниципальной и советской организаций в официозе Московского совета газете «Известия» было положено 31 января 1918 г. статьёй Б.М. Волина, в которой он обосновывал необходимость слияния советов и дум. Отметив, что «...стирается грань между советской и муниципальной властями...», Б. Волин заявил: «...Нынешняя муниципальная власть в лице Бюро совета районных дум должна быть ответственна пред Центральным Советом рабочих и солдатских депутатов, пред ним отчитываться, от него получать директивы и средства для своей деятельности. Даже больше... Центральная муниципальная комиссия, как и многие другие комиссии, должна быть избрана Центральным Советом...». Б. Волин отметил, что затронутый им вопрос «совершенно новый» и требует «полного освещения и внимательного к себе отношения»[652]. «...Буржуазные учёные, - констатировал спустя 2 месяца тот же автор, - только руками разводят при виде небывалых в истории человечества форм, в которые отливается Советская республика... Советы, как хозяйственная организация, - это ещё невиданное, неслыханное явление, это коренной перелом в истории городов не только России, но и всех других стран...»[653].

В советском законодательстве в начале 1918 г. ещё встречались упоминания о городском самоуправлении. Так, в положении о биржах труда от 31 января 1918 г., подписанном В.И. Лениным, наркомами труда А.Г. Шляпниковым и самоуправления В.Е. Трутовским, фиксировалось, что

---

[651] Вестник отдела местного управления КВД. 1918. 24 января. С.7; Вестник КВД. 1918. 14 февраля. С.1.
[652] Известия Московского Совета рабочих и солдатских депутатов. 1918. 31 января.
[653] Известия Московского Совета рабочих и солдатских депутатов. 1918. 26 марта.

они учреждаются при городских и земских самоуправлениях, представители муниципалитетов должны были войти в состав бирж труда. Согласно подписанному А.В. Луначарским постановлению комиссариата по просвещению, в учебных заведениях вводились коллегиальные начала, проведение намеченных мер в жизнь должно было производиться под контролем местных советов, «а там, где их нет, временно местных самоуправлений»[654]. В подписанном 23 марта 1918 г. Лениным, наркомом юстиции П.И. Стучкой и заместителем наркома финансов И.Э. Гуковским декрете об установлении государственного контроля над всеми видами страхования указывалось на необходимость создания на местах Советов по делам страхования, куда должны были войти один представитель от местного городского самоуправления и два – от местного совета[655]. Термин «самоуправление» употреблялся и по отношению к самим советам. Так, в распоряжении НКВД, опубликованном 27 мая 1918 г., заведующий отделом местного хозяйства А.П. Смирнов отмечал недостаток в Советах «специалистов по постановке дела самоуправления», а потому предлагал советам руководство, для того чтобы «без посторонней помощи поставить его (дело самоуправления – прим. авт.) на должную высоту»[656].

Не стоит преувеличивать степень разногласий между большевиками и левыми эсерами по вопросу о сохранении самоуправления в думской форме, избираемого на основе всеобщего избирательного права, как это делают некоторые исследователи. В этой связи интересно проследить трансформацию взглядов на муниципальную организацию народного комиссара по местному самоуправлению В.Е. Трутовского. В конце декабря 1917 г. он считал, что «нет никакого смысла строить новый аппарат для использования этих задач (хозяйственных и экономических – прим. авт.), когда уже налажен и хорошо действует старый». «Если они (думы и земства), - заявлял В.Е. Трутовский, - рационально распределят роли с Советами, если

[654] Вестник КВД 1918 14 февраля. С. 5; 21 февраля. С. 4-5.
[655] Там же. 8 апреля. С 9
[656] Там же. 27 мая. С. 1.

они будут исполнять те задачи, для которых существует весь муниципальный аппарат, тогда они смогут вывести Россию на счастливый путь в течение ближайших же лет»[657]. Однако жёсткая борьба и непримиримая позиция большинства органов местного самоуправления привели к тому, что на III Всероссийском съезде советов на заседании фракции левых эсеров была отмечена необходимость постепенной передачи советам хозяйственных и экономических функций[658]. Народный комиссар В.Е. Трутовский делал вывод, что «в нынешнем Советском «фазисе русской революции» единственно прогрессивной является замена широких бесформенных «демократических» организаций классово-социалистическими организациями трудящихся без участия буржуазии в управлении...». Однако В.Е. Трутовский отделял вопросы об особом характере муниципальной работы (который не касается вопроса о власти) и о том, кто её исполняет (который затрагивает именно вопрос о власти). По мнению наркома по самоуправлению, существо ведения муниципального дела не должно было меняться, менялся только «тот «законодательный» орган, перед которым ответствен орган исполнительный и весь связанный с ним механизм»[659]. В тот период времени, судя по характеру указаний центральной власти и ситуации на местах, такая позиция левых эсеров вполне соответствовала курсу большевиков. Например, инструкция НКВД от 20 января 1918 г. касаясь вопроса об организации городских советов, отмечала: «Городские советы - это прежние городские думы с той только разницей, что их выбирает только трудящийся народ, и буржуазия от участия в управлении устранена. Поэтому городской Совет исполняет прежнюю работу городских дум, а исполнительный комитет Совета – работу городской управы»[660]. Однако большевики не поддерживали тактику левых эсеров на сохранение организационной и функциональной автономии муниципалитетов в качестве

---

[657] Смирнова А.А. Земства или Советы?: левые эсеры и местное самоуправление в 1918 году // Общество и власть: материалы межвузовской конференции. Часть 1. СПб.: Ред.-изд. Отдел СПбГУКИ, 2001. С. 236-237.
[658] Там же. С. 238.
[659] Вестник КВД. 1918. 1 марта. С.7 – 8.
[660] Триумфальное шествие Советской власти. Ч.2. М.: изд-во Академии наук СССР, 1963. С. 385.

отделов советов, настаивая на их полном организационном и функциональном слиянии. В своей инструкции НКВД намечал предполагаемое организационное устройство местных советов: при них предлагалось организовать 11 отделов «взамен старых отживших правительственных учреждений», используя при этом «...аппарат земских и городских самоуправлений с соответствующими изменениями»: отделы управления, финансов, народного хозяйства, земельный, труда, путей сообщения, почты, телеграфа и телефона, народного просвещения, судебный, врачебно-санитарный, общественного недвижимого имущества[661]. Никакого муниципального или городского отдела организовать не предлагалось. Как напоминал заведующий отделом местного хозяйства НКВД А.П. Смирнов, «Всё хозяйство бывших городских и земских самоуправлений должно быть распределено по соответствующим отделам совета...»[662]. Таким образом, функции муниципалитетов и органов государственного управления на местах большевики предлагали объединить, но не на основе демократических органов самоуправления в думской форме, при сохранении автономных органов управления муниципальным хозяйством, а в рамках классовых органов самоуправления – советов.

После разрыва правительственной коалиции с левыми эсерами 20 марта 1918 г. Комиссариат по самоуправлению был ликвидирован как самостоятельное учреждение, бывшее Главное управление по делам местного хозяйства вернулось в состав НКВД в качестве отдела местного хозяйства под руководством А.П. Смирнова, который должен был сосредоточить в своих руках всю работу «по руководству и инструктированию хозяйственной жизни муниципальных отделов местных Советов, разрешение ссуд и займов органам местного самоуправления...»[663]. Вместо отделов городского и земского хозяйства были учреждены финансовый (Э.А. Ганасси), инструкторско-справочный и статистический

[661] Вестник отдела местного управления КВД. 1918 24 января. С. 2.
[662] Вестник КВД. 1918. 27 мая. С. 1.
[663] Там же. 8 апреля. С.2.

(Сережников) подотделы[664].

Ликвидация Комиссариата символизировала окончательную победу в центральном государственном руководстве линии на отказ от института городского самоуправления в думской форме и перенесение управления работой муниципальных исполнительных органов в руки Советов. Эта линия была основана на идее, что Советы олицетворяют собой более высокий уровень демократии, чем органы, избранные на основе «четырехвостки». Л.М. Каганович в 1923 году написал известную фразу: «Советский строй, основанный сверху донизу на вовлечении самодеятельности самых широких рабочих и крестьянских масс, разрубил Гордиев узел сложного вопроса о местном управлении и взаимоотношениях с органами государственной власти..., ибо государственная власть вся в целом стала самоуправлением, а местное самоуправление стало государственной властью...»[665].Подводя итоги съезда руководителей губернских советов летом 1918 г., зав. отделом местного управления НКВД В.А. Тихомирнов заявлял: «...благодаря самому существу советского строя, все основные «проклятые» организационные вопросы местного управления, сочетание этого последнего со всем государственным строем <...> разрешены полностью Октябрьской революцией... Советский строй даёт такие предпосылки для создания крепкого стройного аппарата местного управления, о каких не могло мечтать не только самодержавие, но и любая из самых демократических республик![666]». Оппоненты большевиков справедливо отмечали прагматическую цель уничтожения системы самоуправления в думской форме – желание большевиков укрепить свою власть, избавиться от политических конкурентов системы советов, взявшей на себя функции управления на местах. «Ясно, - заявлял бывший московский голова В.В. Руднев, - что стремление не к социализму, а к сохранению власти, отнятой у народа, толкает народных комиссаров на уничтожение

[664] ГАРФ. Ф. 9475. Оп. 1. Д. 39. Л 1.
[665] Каганович Л.М. Местное советское самоуправление ... С. 15.
[666] Вестник НКВД. 1918. 25 августа. С.14 – 15.

независимого местного самоуправления»[667]. В условиях слабой связи между центром и регионами и децентрализации ведущую роль в процессе трансформации системы местного самоуправления играли органы власти на местах, значительное влияние оказывали местные особенности.

В Москве сложилась особая ситуация: Совет районных дум был составлен из большевиков и представлял собой промежуточную форму от думского к советскому типу организации самоуправления. Как отмечал в своих воспоминаниях заведующий финансово-податным отделом Бюро Совета районных дум Е.Л. Афонин, «Для нас было ясно, что подобные органы не что иное, как суррогат Советской власти и не более, как переходная ступень к чистым советским органам»[668]. В докладе о работе советской комиссии при Московском комитете РСДРП(б), прочтённом 23 января 1918 г., юрист Ю.Ф. Шиллерт отметил, что комиссия «...считает существование муниципалитетов наравне с Советами – противоречием, которое на практике тормозит нашу работу и распыляет наши силы. Вместо этого при Совете должны создаться соответствующие отделы со строгим разграничением своих функций. Советской фракции предлагается немедленно создавать эти отделы и по мере этого распускать при муниципалитете...»[669]. На заседании Московского городского, окружного и областного комитетов РСДРП(б) совместно с фракцией большевиков Моссовета 29 января 1918 г. М.Ф. Владимирский констатировал: «...У нас теперь в городе многовластие без всякой координации действий, Совет рабочих и солдатских депутатов менее всего ведает вопросами местной жизни. Все местные вопросы сосредоточены в Совете районных дум...». По мнению М.Ф. Владимирского, необходимо было начать передачу некоторых отделов: медицинского, финансового, благотворительного, продовольственного, школьной секции – в Моссовет. «Слияние должно быть сверху вниз, с центров, не сразу, а то Совет задавится, – предлагал

[667] Год русской революции ... С. 148.
[668] Афонин Е.Л. В 1917 году // Октябрьское восстание в Москве: сб. документов, статей и воспоминаний. М.: гос. изд-во. Моск. Отделение, 1922. С 71.
[669] ЦАОПИМ. Ф. 3. Оп. 1. Д. 4. Л. 126об.

М.Ф. Владимирский. - Совет районных дум упраздняется, но пленарные заседания Совета должны решать те же вопросы, которыми раньше занималась городская дума. В президиум должны войти члены Бюро Совета районных дум». По итогам обсуждения советской комиссии было поручено разработать доклад о слиянии «всех местных органов в единый Совет»[670].

Историк Н.М. Алещенко констатирует причины, побудившие большевиков к слиянию муниципальной и советской организации в Москве: «...раздвоение власти тормозило решение задач восстановления работы городского хозяйства, организацию его на новых, социалистических началах..., ...распыляло и без того скудные квалифицированные кадры. Кроме того, ни один сколько-нибудь большой вопрос, связанный с финансированием, не мог решаться Советом районных дум самостоятельно»[671]. Процесс растворения Совета и Бюро Совета районных дум как муниципального органа в Московском Совете рабочих и солдатских депутатов позволяет отчётливо изучить представления большевиков о том, как должны были быть реорганизованы муниципальные органы управления городским хозяйством.

Ещё в декабре 1917 г. начался процесс слияния районных дум и советов, были ликвидированы 3 районные думы Городского района кадетско-эсеровского состава, их полномочия перешли Совету Городского района, при котором было образовано «муниципальное бюро», была распущена Алексеевская районная дума[672]. Совет районных дум собирался всё реже, большинство решений принимал его исполнительный орган - Бюро.

На заседании представителей районных дум 18 марта 1918 г. был принят предварительный вариант объединения Совета районных дум и Московского совета. Согласно ему после роспуска Совета районных дум для заведывания городским хозяйством должен был быть создан отдел городского хозяйства при Моссовете. Для руководства отделом формировался Совет городского

---

[670] Там же. Д. 21. Л. 29-30.
[671] Алещенко Н.М. Московский Совет в 1917 – 1941 гг. М.: Наука. 1976. С.79.
[672] Владимирский М.Ф. Московские районные думы и совет районных дум ... С.83

хозяйства из представителей центрального и районных советов, исполнительным органом становилась городская советская Управа, члены которой избирались Советом городского хозяйства и включались в состав исполкома Моссовета. Председатель Управы входил в Президиум Моссовета. На заседании была сформирована комиссия для детальной разработки вопроса о слиянии[673].

Переработанный проект кардинально изменился. Если первоначальный вариант, в соответствии с идеями В.Е. Трутовского, сохранял обособленность, автономию муниципального отдела под общим руководством Моссовета, то новый проект предусматривал создание «одной революционной базы местного управления – Совета рабочих, солдатских, крестьянских депутатов». Устанавливалось разделение Совета на 17 отделов, причём в их числе не было отдела городского хозяйства. Органы по управлению хозяйством и отдельные муниципальные учреждения должны были быть рассредоточены между советскими отделами местных предприятий, финансово-податным, экономическим, имущества, культурно-просветительским, благоустройства и т.д.

29 марта 1918 г. второй вариант проекта был представлен М.Ф. Владимирским на совместном заседании Совета районных дум и представителей районных советов в присутствии 24 человек и принят незначительным перевесом голосов: 14 против 8[674]. Такое голосование свидетельствует об отсутствии среди муниципальных деятелей-большевиков единодушия в представлении о лучшем варианте организации управления городским хозяйством. Тем не менее, принятие проекта означало окончательную ликвидацию в Москве дореволюционной модели городского самоуправления. Муниципальное хозяйство полностью поглощалось Советом, лишалось былой обособленности.

Тульские большевики, постепенно осуществляя захват различных предприятий и учреждений, в первую очередь установили контроль над

[673] ЦАГМ. Ф.1364. Оп.1. Д.14. Л.43.
[674] Там же. Д.8. Л.44, 66 – 66об.

губернским продовольственным комитетом, государственным банком[675]. По воспоминаниям большевика М. Демидова, «...мы без опыта, без знаний, но с революционным энтузиазмом взялись делать рабочее дело». Организация новых учреждений шла «...без спецов, без науки, а так просто: большевик, здоров, получай винтовку и будь готов куда попало»[676]. На совещании исполкомов Тульских советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов 21 января 1918 г. было решено, что «...в тех местах, где советская власть достаточно укрепилась, можно заменять городские самоуправления и земства специальными отделами, выделенными из совета»[677].

Как отмечала Тульская городская управа в заседании думы 22 января 1918 г., она поставлена в неловкое положение: граждане обращались в муниципалитет с вопросами, выполнила ли управа тот или иной большевистский декрет, например, о ведении книги записи актов гражданского состояния; при обращении в отделение госбанка за средствами муниципалитет получал финансы только с санкции большевистского комиссара. Однако ранее городская дума постановила ни коим образом не взаимодействовать с большевистскими представителями. Городской голова К.А. Зажурило сделал вывод, что «...в создавшихся условиях работать далее невозможно и если дума не сумеет поддержать управу и помочь ей выйти из критического положения – финансового и политического, - то ей останется одно – уйти в отставку»[678]. Хозяйственный и организационный кризис городского самоуправления Тулы в конце 1917 – начале 1918 гг. дополнялся большой текучестью кадров в городской управе: к 31 декабря 1917 г. в рядах управы оставался только 1 эсер, остальные 4 члена управы были меньшевиками, ещё 4 места в управе оставались вакантными[679]. В январе 1918 г. о своём желании покинуть пост объявил городской голова Тулы К.А. Зажурило, но решил остаться на время пока «...город переживает один

[675] Голос народа (Тула). 1917. 22 декабря.
[676] Демидов М. Как создавали учреждения // Октябрьский переворот в Туле. Тула: издание Тульского истпарта, 1924. С. 12.
[677] Советы – власть народная. Тула: Приокское книжное изд-во, 1971. С. 27.
[678] ГАТО. Ф. 174. Оп. 2. Д. 3645. Л. 606об-607.
[679] Голос народа (Тула). 1917. 31 декабря; ГАТО. Ф. 174. Оп. 2. Д. 3645. Л. 645.

из тяжёлых моментов»[680].

Фактический вотум доверия меньшевистской управе был выражен в заседании Тульской городской думы 25 января 1918 г., когда была отвергнута эсеровская и принята предложенная меньшевиками резолюция, в которой наряду с жёсткой критикой большевистской власти городской управе «по соображениям практического характера» дума разрешила «...входить в деловые сношения с представителями партий, захвативших власть, поскольку это будет необходимо в интересах всего населения, сохраняя, однако, при этом полную самостоятельность городского самоуправления...», после чего городская управа заявила о согласии продолжать свою работу[681]. Однако 14 февраля 1918 г., когда Тульская городская дума столкнулась с фактом назначения ВРК своего комиссара городской милиции, вопрос был пересмотрен, и принята резолюция эсеров, согласно которой дума должна была закрывать те отделы, куда назначали своих комиссаров большевики, в частности, городская милиция подлежала роспуску[682]. Действия городской думы всё в большей мере не соответствовали курсу большевиков на установление контроля за всеми общественными учреждениями и борьбы со своими политическими противниками путём силовых мер.

15 февраля 1918 г. Тульская городская дума обратилась к исполкому Тульского совета с требованиями не вмешиваться в дела городского самоуправления, восстановить старый, распущенный большевиками состав губпродкома, отменить все принятые ВРК решения, находившиеся в компетенции муниципалитета, освободить все занятые городские помещения. В случае отказа Тульское городское самоуправление обещало «...устраниться от несения возложенных на него обязанностей впредь до тех пор, пока будут созданы такие условия, при которых возможна будет

[680] ГАТО. Ф. 174. Оп. 2. Д. 3645. Л. 640.
[681] Там же. Л. 634-635, 641, 657.
[682] Там же. Л. 686об-687.

творческая работа городского самоуправления»[683]. 21 февраля по старому, 6 марта 1918 г. по новому стилю большевики потребовали передать им продовольственный отдел Тульской городской управы, ввели в управу вооружённую силу. В ответ управа «...заявила, что она, согласно постановления думы, устраняется от ведения всех городских дел и покидает здание управы»[684]. В тот же вечер на своём, как оказалось, последнем заседании дума заслушала ответ от исполкома советов: он заявил, что рассматривает городское самоуправление как «организацию подчинённую, долженствующую лишь быть отделом советов при советской организации власти...». Дума приняла резолюцию меньшевиков никаких решений исполкома совета до созыва им пленарного заседания не признавать и никаких дел комиссарам исполкома не сдавать[685].

Тогда же, 6 марта 1918 г., на замену думе тульскими большевиками был сконструирован Совет городского хозяйства Тулы, как «правомочный орган в деле управления городским хозяйством», ответственный перед губернским советом рабочих, солдатских и крестьянских депутатов и сформированный из 5 представителей губисполкома советов и 5 делегатов ЦК союза городских работников Тулы. Из своего состава Совет городского хозяйства избрал президиум (3 человека) и председателя, являвшегося одновременно комиссаром городского хозяйства. Им стал лидер тульских большевиков, гласный распущенной городской думы Г.Н. Каминский[686].

Особенностью Тулы стало то, что в связи с политическими обстоятельствами с роспуском думы была ликвидирована не только думская форма, но и само городское самоуправление: Тульский городской совет не функционировал из-за боязни большевистского городского исполкома неблагоприятных для правящей партии перевыборов, а потому не мог сформировать советские органы управления городским хозяйством. Функции

---

[683] ГАТО. Ф. 174. Оп. 2. Д. 3645. Л. 697.
[684] X годовщина Октября (1917 – 1927): сб. статей и воспоминаний. Тула: издание Тульского истпарта, 1927. С. 35.
[685] ГАТО. Ф. 174. Оп. 2. Д. 3645. Л. 703-703об.
[686] Там же. Ф. 2711. Оп. 1. Д. 39. Л. 1-1об.

управления городом были переданы губернскому исполнительному комитету советов, осуществлявшему власть в пределах всей Тульской губернии. Если весной 1917 г. роспуска муниципальных органов управления и передачи их функций органу административного управления губернией - губисполкому - удалось избежать, то весной 1918 г. это всё же произошло.

На Вятке процесс постепенного перетекания принадлежавших думе полномочий к Вятскому совету начался в январе 1918 г. в основном через создание параллельных органов при совете. Причем новые советские органы имели поддержку со стороны местной и центральной власти, средства принуждения, финансы, а у старых органов ничего не было. Это и предопределило их отмирание[687]. Как отмечал 19 февраля 1918 г. гласный Вятской городской думы К.С. Петропавловский, «Фактически наступило такое положение, что Дума является хозяином без хозяйства... Из нашего ведения вышли телефонная станция, хлебопекарня, электрическая станция, а теперь и кирпичный завод...». Гласный Н.А. Чарушин заявил о необходимости окончательно выяснить у совета «...или Дума ведает всё городское хозяйство или, не считая возможным нести ответственность за городское хозяйство, не распоряжаясь им фактически, складывает... полномочия...»[688].

Вятский совет принял принципиальное решение о необходимости ликвидировать Вятскую городскую думу 27 января 1918 г.: в своей резолюции общее собрание совета постановило: «Городское самоуправление, как таковое, упразднить, переведя все его отделы в соответствующие отделы Совета», начался процесс передачи документации, переговоры со служащими самоуправления[689]. Исполкому было поручено собрать все статистические данные о городском хозяйстве, на основании их составить и представить на следующее общее собрание декрет о переходе городского самоуправления в руки совета. Член президиума Вятского совета

---

[687] ГАКО. Ф.630. Оп.8. Д.847. Л. 10–14об., 35–38, 69–69об.
[688] Там же. Л. 66–69об.
[689] Вятская правда. 1918. 30 января.

П.П. Капустин, на которого была возложена организационная работа, в качестве причин слияния городского самоуправления и советской организации назвал «обстоятельства жестокой необходимости»: противодействие думы новой власти и забастовку муниципальных служащих и рабочих, что вызвало необходимость вмешательства совета в дело городского управления. В результате появилось две организации – думская и советская, обладавшие одними и теми же функциями. Объединение муниципальных полномочий в руках совета было обусловлено потребностью преодолеть такое разделение. Заявив, что «...Дело городского самоуправления – не партийное дело, дело не одних большевиков – это дело всего честного мыслящего человечества», П.П. Капустин сделал вывод: «...При содействии масс – рабочих, солдат, крестьян – я уверен, мы справимся»[690].

26 февраля исполком Вятского городского совета принял проект постановления о переходе самоуправления в свои руки[691]. 7 марта 1918 г. общее собрание горсовета одобрило роспуск думы[692]. Все служащие самоуправления оставались на своих местах, законодательные функции думы передавались совету, а исполнительные - Коллегии по самоуправлению, которая находилась на положении одного из отделов совета. В Коллегию должны были войти 3 представителя от совета, которым принадлежала руководящая роль, а также 3 представителя бывшей городской управы и муниципальных служащих. Заведующие городскими отделами были подотчётны Коллегии, а сама Коллегия по самоуправлению должна была давать отчёты исполкому совета[693].

Городское самоуправление в думской форме в Серпухове было ликвидировано 23 февраля 1918 г., когда городская дума была распущена, а служащие городского самоуправления были приняты в состав штата

---

[690] Там же.
[691] ГАКО. Ф. Р-897. Оп. 1. Д. 1а. Л. 51–53.
[692] Вятская правда. 1918. 9 марта.
[693] Установление и упрочение Советской власти в Вятской губернии: сб. документов. Киров, 1957. С. 263–264; Вятская правда. 1918. 9 марта.

служащих Серпуховского уездного совета. В рядах серпуховских большевиков был имевший 20-летний опыт работы помощником начальника казначейства Казачков[694], поэтому удалось быстро принять кассу и объединить её с советской: 26 февраля И.А. Кокушкин сделал доклад о приёме её в ведение совета. Вместо распущенных думы и управы была образована городская комиссия по самоуправлению при уездном исполкоме, которую с 23 апреля было решено считать ликвидационной[695]. Аппарат городского самоуправления вливался в состав уездного совета. Как вспоминал большевик С.И. Полидоров, переход городского хозяйства в руки советов в Московской губернии прошёл «гладко»: «...Вздыхали и просили этого не делать меньшевики и объединенцы (...), боясь за руководство хозяйством, но уступали без больших споров. Они чувствовали своё полное бессилие и изоляцию...»[696]. Так же, как в Серпухове, в подмосковных Верее, Подольске, Рузе к июлю 1918 г. функции городского самоуправления были переданы в непосредственное ведение уездных советов[697].

Переизбранный радикальными социалистами в середине января 1918 г. состав Котельнической городской думы и управы действовал недолго. После получения телеграммы от Вятского губисполкома от 30 января 1918 г. о слиянии муниципальной и советской организации 15 февраля 1918 г. было решено передать городское самоуправление в ведение Котельничского уездного исполнительного комитета в качестве его отдела, заведующим которого стал левый эсер А.Н. Махнёв. Кроме него в состав отдела были кооптированы бывший товарищ Котельнического городского головы демократического состава думы М.С. Саутин и бывший член управы Н.И. Наговицын[698].

По данным, собранным Б.Д. Гальпериной и В.И. Старцевым, к 1 января

---

[694] Богуцкая Л. Серпуховские рабочие в 1917 году // 1917 год в Московской области. М.: Московский рабочий, 1937. С. 228.
[695] ГАРФ. Ф. 393. Оп. 3. Д. 225. Л. 96, 112об.
[696] Полидоров. Воспоминания о работе в «окружке» в 1917 г. // Московская провинция в семнадцатом году. Сборник воспоминаний составила Е. Попова. Московский рабочий, М. – Л., 1927. С. 14.
[697] ГАРФ. Ф. 393. Оп. 3. Д. 8. Л. 53, 56об-57, 59, 62об-63,
[698] ГАКО. Ф. 881. Оп. 1. Д. 12. Л. 71-71об.

1918 г. было распущено 15,6% от общего числа городских дум губернских городов, контролировавшихся большевиками, к 1 февраля 1918 г. процент поднялся до 35,6%, к 1 марта – до 55,6%, к 1 апреля городское самоуправление в думской форме было ликвидировано в 77,8% губернских городов, в которых к власти пришли большевики[699]. К концу июня 1918 г. процесс ликвидации был закончен. Материалы Серпухова и Котельнича свидетельствуют, что роспуск городских самоуправлений в думской форме в уездных городах произошёл примерно в то же время, что и в губернских.

Осенью 1917 – зимой 1918 гг. пришедшие к власти радикальные социалисты не стремились к ликвидации системы органов местного самоуправления в думской форме, но в то же время не имели чёткой концепции, каким образом можно было бы встроить городские думы в советскую политическую систему. Представители новой власти проводили линию на ограничение полномочий городских дум только вопросами муниципального хозяйства, политические функции и положение органов государственной власти на местах должны были иметь местные советы. Однако реальность: роспуск некоторых городских дум, противодействовавших новой власти, трудности с формированием новых составов на прежних основах, несоответствие идейных представлений большинства прежних муниципальных деятелей курсу новой власти - показали, что такое половинчатое положение не могло решить проблемы. В итоге большевики отказались от разделения органов местного управления на органы местного самоуправления и государственной власти. Все властные публично-правовые функции на местах должны были быть объединены в руках иерархически организованных советов, органов классового самоуправления, ставших одновременно органами территориального самоуправления и государственной власти. Созданную форму можно было наполнить любым содержанием. Левые эсеры предлагали, объединив функции местного управления и самоуправления в руках советов, сохранить

[699] Гальперина Б.Д., Старцев В.И. К истории ликвидации городских дум в 1918 г. // История СССР. 1966. № 1. С. 129-130.

организационную и функциональную автономию муниципальной организации. Большевики взяли курс на полное объединение советов и муниципалитетов. Опыт рассмотренных нами городов показал, что быстро осуществить этот замысел не получилось. В Москве, где большевистский план претворялся наиболее последовательно, процесс объединения, начавшийся ещё в ноябре 1917 г. с создания искусственной большевистской организации самоуправления – Совета районных дум и его Бюро, происходил до конца августа 1918 г. В губернских и уездных городах на базе упразднённых органов городского самоуправления в думской форме были созданы отделы, носившие разное наименование: городского хозяйства, местного хозяйства, коллегия городского самоуправления (в Вятке) и т.д., сохранившие в целом организационную структуру, персональный состав и функции, которые имелись у старых муниципальных органов. Там, где городских советов не было, или они не контролировались большевиками, муниципальные отделы передавались в ведение уездных (как в Серпухове, Котельниче) или губернских (как в Туле) исполкомов, осуществлявших функции административного управления в пределах губернии или уезда.

Многое в деле преобразования механизмов муниципального управления и организации управления городским хозяйством в рамках советской системы в 1918 г. зависело от отношений между центром и местами, которые претерпели существенную трансформацию. После октябрьского переворота на осколках старой правовой системы, которая продолжала использоваться, чтобы не создавать вакуум в правовом поле, постольку, поскольку не противоречила «революционному правосознанию» масс и действиям новых властей, начала зарождаться новая система законодательства. Сначала новые правовые акты носили характер рекомендаций, указаний общего направления движения для сторонников советской власти, не имели обязательного характера, не содержали временных сроков их выполнения.

Децентрализация в первый период советской власти была в

определённой мере выгодна представителям центра, не имевшим опыта управления, слабо представлявшим себе механизмы реализации на практике вынашивавшихся десятилетиями теоретических конструкций. Провинция собственными творческими усилиями при теоретической поддержке и партийном идеологическом руководстве центра нащупывала пути новой организации, а центр накапливал и анализировал огромный местный материал в целях его обобщения и дальнейшего корректирования в нужном направлении. Как отмечал С. Болтинов, В.И. Ленин на V Всероссийском съезде советов заявлял: «Если советская конституция может быть предложена, так потому, что вы её создали, вы во всех концах страны испытали, а мы через полгода... могли её написать»[700].

Но в центре и на местах имелся и мощный централизаторский посыл. Оценивая ситуацию в советах в начале 1918 г., В.И. Ленин полагал, что местные советы «...с одной стороны, ...оторваны от центральной власти, а с другой стороны, Советы не организованы настолько, чтобы они имели возможность фактически проводить то, что будет выработано нами здесь»[701]. Лидер большевиков верно выявил противоречие между проводившейся социалистической политикой децентрализации и необходимостью обеспечить управляемость страной для победы над политическими противниками и претворения в жизнь социалистических мер не столько по инициативе снизу, сколько на основе воли верховной власти. Для удержания в своих руках власти, твёрдого проведения замыслов в жизнь, выполнения принимаемых решений на местах большевикам требовалась опора. В качестве этой опоры Советом народных комиссаров рассматривались большевистские советы. А местные большевики, в свою очередь, искали поддержки центральной большевистской власти, прежде всего в финансовом и военном вопросе. И в центре, и на местах органы власти были заинтересованы в определённой степени централизации,

[700] Болтинов С. Роль местных советов в создании советской власти // Советское государство и революция права. 1931. № 5-6. С. 234.
[701] Чебаевский Ф.В. Строительство местных Советов в конце 1917 и первой половине 1918 г. // Исторические записки. Вып. 61. Изд-во Академии наук СССР. М., 1957. С. 232, 255.

движение в сторону которой начали осуществлять с весны 1918 г. СНК и партия большевиков.

Для укрепления связей с центром в местные советы направлялись агитаторы, организаторы. Механизмами централизации были укрепление дисциплины внутри местных советов и организаций партии большевиков, установление стабильной информационной связи с центром, налаживание связей между расширявшими свою деятельность наркоматами и соответствующими отделами городских советов с целью преодолеть «местничество» и излишнюю самостоятельность советских отделов на местах.

Конституция 1918 г. закрепила положение советов как органов государственной власти. В то же время, местным советам было предоставлено право принимать «все меры к поднятию данной территории в культурном и хозяйственном отношениях», разрешать «все вопросы, имеющие чисто местное (для данной территории) значение»[702]. Если учесть при этом, что Конституция предусматривала прямые выборы городских советов местным населением, то можно говорить о сохранении двойственной природы советов как органов государственной власти на местах, но, одновременно, и как органов местного самоуправления. Конституция не оформила чётко полномочия городских советов, не имелось целостной правовой базы, регламентировавшей их деятельность, а значит, оставалось широкое пространство для местной инициативы и сохранения сложившихся за время революции местных особенностей. Стоит учитывать, что Конституция не воспринималась ни центром, ни местами как высшая норма, подлежащая беспрекословному исполнению. Она лишь текстуально оформила то положение и рекомендации, которые выработались в сфере государственного управления к лету 1918 г. Как отмечал в июле 1918 г. на заседании 1-го съезда председателей губернских советов В.И. Ленин, главным достоинством Конституции 1918 г. было то, что «...она

[702] Муниципальное право Российской Федерации / Под ред. Н.С. Бондаря. М., 2002. С. 102.

концентрирует то, что уже дала жизнь и исправляться и дополняться она будет практическим применением её к жизни»[703].

С. Духовский на страницах журнала «Вестник НКВД» признавал, что провести грань между интересами местными и общегосударственными было трудно «...вследствие того, что в настоящее время, какие бы местные интересы мы ни взяли, они, безусловно, имеют в то же время и общегосударственный характер...»[704]. Совет мог действовать как орган самоуправления, самостоятельно решая вопросы «местного значения», а это - прежде всего, вопросы управления в сфере городского хозяйства.

В связи с установлением в советах однопартийной системы в течение 1918 г. постепенно центр принятия решений переходил в руки большевистской партии, обсуждение имевших важное значение вопросов в городских советах становилось в большей степени формальным. Городские советы, их исполкомы и президиумы всё чаще лишь санкционировали то, что спускалось на утверждение из партийного комитета.

К вмешательству сверху в «местные» дела вела и неопределенность с разграничением полномочий между разными уровнями советской системы. Самостоятельность городских советов ограничивал не только партийный контроль и дисциплина, но и усилившийся во второй половине 1918 г. процесс «вертикальной» централизации советских отделов в городах с соответствующими комиссариатами в центре. Суть явления состояла в том, что тот или иной советский отдел по вопросам, связанным с его деятельностью, финансированием, стал получать указания, направлять запросы, взаимодействовал в большей степени с вышестоящими отделами и центральными наркоматами, а не с исполкомом и пленумом местного совета. К концу 1918 г. стали распространёнными факты отказа отделов городских советов исполнять указания своих исполкомов, приоритета ведомственных распоряжений из центра над решениями, принимаемыми

---

[703] Протоколы 1-го съезда председателей губернских советов и заведующих губернскими отделами управления. Екатеринослав, 1919. С. 21.
[704] Вестник НКВД. 1918. 25 июля. С. 19.

органом местной власти – советом или исполкомом[705]. НКВД попытался приостановить эту тенденцию, шедшую вразрез с декларируемыми основами советского строя. Заведующий отделом местного управления комиссариата внутренних дел В. Тихомирнов, констатировав, что «Большинство местных отделов не только вышло из подчинения Совету, не только не допускает какого-либо контроля Совета над собой, но зачастую мнит себя высшей властью, чем сам местный Совет», пришёл к выводу, что исполкомы на местах «...должны на деле стать тем, чем они должны быть – сильной местной властью, крепко держащей всю местную жизнь в своих руках...»[706].

Городские советы – политические органы сплочения революционных сил, в основном играли ведущую роль в установлении на местах советской власти. Состав городских советов формировался в каждом городе по-своему, основой был классовый принцип. В выборах, согласно составленному Отделом местного управления НКВД конспекту для участников III съезда советов, могли участвовать только «трудовые элементы, то есть живущие собственным трудом». При условии признания советской власти к выборам допускалась интеллигенция. Было установлено, что «...вся буржуазия – купцы, сельские кулаки, помещики и другие, вся прежняя свора царских чиновников и жандармов – в Советы не допускается»[707]. Избирательной ячейкой, в которой происходило избрание депутатов, в одних городах были профсоюзы, в других – предприятия, разной была норма представительства. Так, в Москве 25 марта 1918 г. было установлено, что на выборах в Московский совет рабочие предприятий, насчитывавших от 200 до 500 человек, посылали по 1 представителю, предприятия с числом рабочих свыше 500 человек – по одному от каждых 500, но не больше 6 делегатов. Каждый районный совет получал право делегировать по 3 представителя,

---

[705] Гимпельсон Е.Г Советы в годы иностранной интервенции и гражданской войны. М., 1968. С. 125.
[706] Власть Советов. 1918. 1 декабря. С. 12-14.
[707] Яцечко В.И. Правовые формы выборов советов как органов народного представительства в первый период диктатуры пролетариата // Вопросы теории права, социалистической государственности и социального управления. Вып. 3 Томск.: изд-во Томского университета, 1983. С. 34.

профсоюзы – по одному от каждых 5000 человек, но не более десяти, 5 делегатов мог послать Московский совет профсоюзов, рабочие кооперативы, куда входили менее 5000 человек, посылали по одному представителю, если туда входило больше 5000 рабочих, то по два представителя. Политические партии, «представленные в интернационале», делегировали в Совет 30 человек пропорционально размерам фракции[708]. Исполнительный комитет должен был состоять из 75 человек, избранных на пленуме Моссовета, 35 представителей партий. Президиум состоял из 13 человек, избираемых пропорционально фракциям[709]. Списки кандидатов, как правило, составлялись заранее, но и сами избирательные собрания, особенно на фабриках и заводах, могли выставлять своих кандидатов. Избранными считались получившие простое большинство голосов. Голосование было в разных городах или тайным, или открытым. Так, в Инструкции о выборах в Совет рабочих депутатов г. Москвы и Московской области от 26 марта 1918 г. говорилось, что вопрос о технике выборов передаётся на усмотрение фабзавкома или общего собрания избирателей[710]. В советской Конституции 1918 г. указывалось, что выбор способа голосования производился согласно установившимся обычаям. Результаты выборов предоставлялись в мандатные комиссии советов для проверки выборов, выяснения спорных случаев и утверждения избранных. В случае неутверждения кандидата совет назначал перевыборы в избравшей его избирательной ячейке[711].

Одной из особенностей формирования состава советов было наличие у избирателей права отзыва своего депутата до истечения срока, на который он был избран. Оно было зафиксировано в декрете ВЦИК от 21 ноября 1917 г., а затем в Конституции 1918 г. Право отзыва рассматривалось как демократическая мера, которая давала избирателям дополнительные рычаги воздействия на избранного ими делегата[712], однако в революционных

[708] ЦГАМО. Ф. 66. Оп. 12. Д. 358. Л. 11.
[709] Там же. Оп. 2. Д. 9. Л. 26-27.
[710] Упрочение Советской власти в Москве и Московской губернии. М.: Московский рабочий, 1958. С. 30.
[711] Владимирский М.Ф. Организация Советской власти на местах. М.: гос. изд-во, 1921. С. 31, 35, 37-38.
[712] Ященко В.И. Депутаты и избиратели в советском государстве в доконституционный период // Вопросы

условиях эта возможность была чревата слишком частой сменой лиц, вошедших в курс дела и осуществлявших практическую работу на местах, могла вести к чрезмерному популизму избранников для того, чтобы остаться угодными избирателям. На практике право отзыва использовалось большевиками в практических целях: для укрепления своих позиций в советах. Когда же эта мера противоречила большевистским интересам, они использовали все возможности её обойти. Этот факт наиболее ярко подтверждается на советских материалах весны 1918 г., когда меньшевики попытались усилить свои позиции в советах, например, в Вятском городском совете[713].

Для того чтобы не допустить усиления в советах оппонентов большевиков использовались и другие механизмы гибкой системы формирования составов советов. Так, имевшие в советах большинство коммунисты отказывали делегатам оппозиционных партий в представительстве от своих партий (явление партийного представительства в советах было повсеместно распространено в 1917 г.). 29 января 1918 г. по предложению большевиков правые эсеры были лишены представительства от партии в исполкоме и пленуме Московского совета. Большевик К.А. Ратехин обосновывал это тем, что «...они во главе с Рудневым принимали участие в гражданской борьбе против Советов. Они явно контрреволюционно настроены...»[714]. Отказы в праве избирать представителей в совет иногда получали организации служащих. Например, если в первые месяцы революции комитет муниципальных служащих г. Котельнича, в котором преобладали умеренные социалисты, наряду с другими организациями получил право представительства в Котельнической городской думе, то в конце 1918 г. Котельнический городской совет отказал им в предоставлении одного или двух мест в совете, предложив вступить в подконтрольный большевикам союз канцеляристов или младших

теории права и государственного строительства. Вып. III. Томск: изд-во Томского ун-та, 1979. С. 64-67.

[713] ГАКО. Ф. Р-897. Оп. 1. Д. 4. Л. 36об., 39об-40; Известия Вятского губисполкома. 1918. 30 апреля; Вятский голос. 1918. 21 мая.

[714] ЦГАМО. Ф. 66. Оп. 2. Д. 21. Л. 260, 263.

служащих[715]. Для заглушения голосов оппозиции применялось такое средство, как изменение регламента заседаний в интересах господствовавшей партии большевиков. Так, 10 марта 1918 г. на заседании исполкома Московского совета большевик К.А. Ратехин поднял вопрос о сокращении прений на пленарных заседаниях, предложив отказаться от принципа предоставления каждой фракции слова по всем обсуждаемым вопросам: «...Поскольку меньшевики не переубедят большевиков и наоборот – это словоговорение бесполезно...». Демократизм К.А. Ратехин назвал «устарелым понятием», которое большевики оставили «по ту сторону баррикад»[716].

Историк В.А. Клоков, исследовавший вопрос участия меньшевиков в выборах городских советов весной 1918 г. на примере Московского совета показывает, какие возможности использовали большевики для удержания власти в таком стратегически важном центре как Москва. Присутствовали и прямые угрозы развязывания гражданской войны, и изменения в выгодном для большевиков духе регламента перевыборов, и ограничение состава избирателей (не было дано представительство больничным кассам и кооперативам, в которых господствовали умеренные социалисты). На некоторых предприятиях негативные для большевиков результаты выборов кассировались, перевыборы приводили к укреплению позиций представителей РКП(б)[717]. В Туле большевики для сохранения власти использовали меры военно-административного характера, обвинив эсеров и меньшевиков в контрреволюционном заговоре и рекомендовав арестовывать и предавать суду «сеющих смуту клеветников». В город были введены войска, принявшие участие в перевыборах городского совета. На пленарном заседании Тульского горсовета меньшевикам не давали слова, выступавших с места выводили из зала под руки, эсеры ушли с заседания сами. В.А. Клоков резюмирует: «В борьбе с оппозицией они (большевики – прим.

[715] ГАРФ. Ф. 393. Оп. 3. Д. 116. Л. 232об-233.
[716] ЦГАМО. Ф. 66. Оп. 12. Д. 385. Л. 3-7.
[717] Там же. Д. 358. Л. 28-31.

авт.) не гнушались никакими методами, вплоть до физической расправы»[718].

Весной – летом 1918 г. большевики отошли от скрытых форм борьбы с влиянием в советах умеренных социалистов. Под предлогом «контрреволюционности», стремления «дискредитировать и низвергнуть власть Советов» со стороны противостоящих большевикам социалистических сил они стали просто исключаться из местных советов, что было поддержано 14 июня 1918 г. постановлением ВЦИК[719]. По данным Е.Г. Гимпельсона, в 1919 г. представительство небольшевистских партий в городских советах 16 губернских городов России, подконтрольных советской власти, составило менее 1% от избранных депутатов. В 5 из рассмотренных городов представители других партий вовсе были отстранены от выборов в горсовет. В уездах следы многопартийности советов к 1919 г. отчасти сохранялись. В 14 уездных городах, по которым Е.Г. Гимпельсону удалось собрать данные, небольшевистские партии имели 2,9% от общего числа депутатов городских советов[720].

Конституция 1918 г. закрепила существование и статус городских советов официально. С образованием уездных и губернских исполкомов советов и установлением однопартийной системы полнота власти городских советов была ограничена. Предметы ведения городских советов так и не были определены, хотя подразумевалось, что они те же, что и у областных, губернских, уездных и волостных советов. Не всегда городские советские деятели желали признавать потерю части властных полномочий, стремясь действовать сепаратно, автономно, а то и пытаясь подчинить себе органы губернской и уездной власти, губернские и уездные исполкомы стремились к обратному, что создавало благоприятную почву для соперничества между советскими органами и закулисной, а то и проявлявшейся наружу, борьбы. Этому способствовали тезисы Конституции, в одном из которых сообщалось, что губернским съездам советов и губисполкомам передавалось

[718] Клоков В.А. Меньшевики на выборах в городские Советы центральной России весной 1918 г. // Меньшевики и меньшевизм. Сборник статей. М.: Новости, 1998. С. 47-51, 54-56, 66.
[719] СУ РСФСР. 1918. № 44. С. 536.
[720] Гимпельсон Е.Г. Советы в годы иностранной интервенции и гражданской войны … С. 76.

право отмены решений «действующих в их районе Советов» и право контроля «над всеми советами губернии, кроме городских, не входящих в состав уездных съездов советов».

Конституция 1918 г., как отмечал Г.С. Михайлов, фактически приравняла городские советы в городах, насчитывавших более 10000 человек, к губисполкомам, в уездных съездах советов горсоветы не участвовали, а значит, подчинялись непосредственно ВЦИК и СНК[721]. Для ослабления позиций горсоветов губисполкомы могли использовать указание заместителя наркома внутренних дел М.Я. Лациса, опубликованное 15 апреля 1918 г.: «Совет уезда и уездного города должен быть общий. Совет губернского города и его уезда тоже»[722].

Так, в Котельниче трения большевистского состава горсовета с уездным исполкомом, где также господствовали коммунисты, начались сразу после воссоздания в июле 1918 года городского совета. Уездный исполком попытался поставить горсовет в положение подчинённого органа. Было издано постановление, чтобы городской совет перевёл в распоряжение совнархоза 50 тыс. р. на содержание больницы в городе. Но горсовет повёл себя самостоятельно, заявив в ответ уисполкому, что средств на это у него нет, а постановления из уезда для горсовета, как автономного учреждения, не являются обязательными[723]. 9 сентября Котельническим уездным исполкомом на горсовет была наложена обязанность предоставить казарменное помещение для городской милиции[724]. В конце октября 1918 г. после долгих обсуждений в президиуме горсовет определил, что по закону он никакого участия в делах уездной милиции принимать не должен, а значит, не может тратить городские средства на предоставление и обслуживание казарм, отказав, таким образом, уездному исполкому[725]. Уездный комиссар труда А.И. Удалов, действуя без ведома квартирного

---

[721] Михайлов Г.С. Местное советское управление. М.: изд-во Коммунистического ун-та, 1927. С. 99.
[722] Вестник КВД. 1918. 15 апреля. С. 1.
[723] ГАКО. Ф. 881. Оп. 1. Д. 12. Л. 215об, 236.
[724] Там же. Л. 238, 241об.
[725] Известия Котельнического исполкома. 1918. 1 ноября.

отдела горсовета, распорядился занять одно из зданий в городе под столовую. В ответ один из членов горсовета отметил, что «единоличного распоряжения быть не должно, раз есть горсовет и при нём городской отдел». Горсовет предложил А.И. Удалову аннулировать распоряжение и обратиться в квартирный отдел[726]. В конце декабря 1918 г председатель уездного исполкома Аммосов отмечал, что горсовет часто посылал распоряжения, подлежавшие утверждению, «...для санкции исполкома тогда, когда они уже проходят в жизнь»[727].

Ещё более серьёзные проблемы наблюдались во взаимоотношениях Вятского городского совета, взявшего в декабре 1917 г. в свои руки в острой борьбе власть во всей губернии, и Вятским губернским исполкомом советов, который образовался при помощи горсовета на первом губернском советском съезде в январе 1918 г. Губисполком стал сразу претендовать на ведущую роль в управлении не только губернией, но и губернским городом Вяткой, стремясь закрепить подчинённое положение горсовета. Горсовет негативно воспринял попытки губисполкома ограничить полноту его власти в отношении вопросов управления городом, тем более что, если состав горсовета был почти полностью большевистским, то в губисполкоме важные позиции занимали левые эсеры, иногда расходившиеся с большевиками во взглядах на практические вопросы управления, по проблемам централизации, продовольственному вопросу. Наибольшей остроты разногласия достигли в марте 1918 г. Начальник гарнизона Вятки, подконтрольный губисполкому, Лапин был уличён в злоупотреблениях, присвоении конфискованного. Вятский совет потребовал ареста и суда над ним. Однако губисполком освободил арестованного. Лапину была доверена организация празднования годовщины революции. Недовольный таким шагом губисполкома большевистский Вятский городской совет и поддержавшая его часть рабочих отказались участвовать в празднестве 12 марта. В ответ северный летучий отряд во главе с Кирилловым разоружил

[726] Там же. 17 сентября.
[727] Там же. 1919. 4 января.

членов партии большевиков. Как сообщали в своих показаниях председатель губисполкома, находившийся в то время на больничном, М.М. Попов и замещавший председателя Бакин, на них оказывали давление некоторые военные части, в первую очередь северный летучий отряд. Под угрозой расстрела со стороны членов губисполкома представители Вятского городского совета были вынуждены скрываться на чужих квартирах и на окраинах города. Был отдан приказ об аресте членов президиума Вятского совета Капустина и Лалетина. П.П. Капустин нашёл убежище на квартире председателя губисполкома большевика М.М. Попова. В печатном органе губисполкома представители Вятского совета были названы «хамелеонами», которых «не нужно народу»[728]. 13 марта Вятский совет был вынужден прекратить свою деятельность. 14 марта при помощи М.М. Попова его деятельность была восстановлена, оружие комитету партии большевиков возвращено. Представитель Вятского совета Софронов заявил, что суть конфликта состояла в том, что в Вятке какая-то группа лиц, связанная с руководством губисполкома, стремилась установить диктатуру[729]. В конце марта 1918 г. для расследования конфликта в Вятку прибыл председатель уральского областного исполнительного комитета А.Г. Белобородов[730]. Лапин, часть членов губисполкома были арестованы, а после разбирательства расстреляны[731]

Однако на этом противостояние Вятского горсовета и губисполкома не закончилось. В августе 1918 г. городской совет направил ревизионную комиссию в Управление Красного Креста. Губисполком назвал это вмешательством в дела губернского отдела здравоохранения, подчинённого губисполкому, потребовал объяснений и невмешательства. В ответ руководитель экономического отдела горсовета К. Петкевич направил в губисполком послание, в котором обвинил «граждан из губисполкома» в том, что они, «...как это не раз уже было замечено, не столько стоят на

[728] Вятская правда. 1918. 19 марта.
[729] Вятский край. 1918. 12 апреля; Известия Вятского губисполкома. 1918. 14, 17 апреля.
[730] Наш край. 1918. 30 марта.
[731] Известия Вятского губисполкома. 1918. 16 мая.

страже интересов революции и советской власти, сколько гонятся за пустой мишурой формальностей». Горсовету К. Петкевич предлагал возбудить перед ЦИК обвинение Вятского губисполкома в преступной халатности в отношении контроля в подчинённых губисполкому органах. Горсовет поддержал действия К. Петкевича[732]. В ответ на эти недружественные заявления и действия губисполком направил свою ревизионную комиссию в горисполком, которая выявила значительные злоупотребления в финансовой части, в вину горсовету было поставлено «расхищение народного имущества». На заседании горисполкома 6 сентября 1918 г. представитель горсовета М.М. Попов потребовал прекратить расследование со стороны этой комиссии, прикрывшись положениями Конституции, согласно которым «...право контроля губсоветам и их исполкомам принадлежит над всеми советами кроме горсоветов»[733]. Однако представители госконтроля продолжили свою работу, выявив «печальное положение дел в горсовдепе»[734]. 5 сентября 1918 г. на заседании горсовета М.М. Попов заявил о том, что «...ведётся... какая-то закулисная травля по адресу членов совета и самого совдепа в целом...». Обвинив деятелей губисполкома в мелкобуржуазности и чиновничьем характере, М.М. Попов предложил и самим деятелям горсовета не давать повода для нападок[735]. Перед угрозой разрастания гражданской войны вятским большевикам требовалось покончить со взаимными обвинениями друг друга в преступлениях. 11 сентября 1918 г. Вятский губисполком обсудил вопрос о взаимоотношениях с горсоветом и предложил, признав за горсоветом «право высшей экономической и политической власти в пределах города», координировать с губисполкомом действия отделов горсовета. Для разграничения функций была выделена особая комиссия в равной пропорции от городской и губернской советской организаций[736]. В центр был направлен запрос о праве

[732] ГАРФ. Ф. 393. Оп. 3. Д. 566. Л. 4-5об, 6об.
[733] Там же. Д. 104. Л. 293.
[734] Там же. Л. 347об.
[735] ГАРФ. Ф. 393. Оп. 3. Д. 566. Л. 9об-10.
[736] Там же. Д. 104. Л. 212об-213.

контроля и ревизии губисполкомов в отношении городских советов, но в своём ответе В. Тихомирнов лишь сообщил, что и в центре этот вопрос не разрешён, а потому предполагалось его обсуждение в особой комиссии[737]. Осенью 1918 г. происходили трения между городом и губернией по вопросу о слиянии отделов социального обеспечения, нотариальной части.

На заседании Вятского губисполкома 7 декабря 1918 г. решался вопрос о слиянии горисполкома с уездным. Большинством голосов было постановлено объединить эти организации. Вероятно, губисполком был рад избавиться от оппозиционного ему состава горисполкома через разбавление его уездными деятелями. М.Ф. Владимирский признавал, что выборы уездно-городского «...Исполкома на Уездном Съезде в обычном порядке легко может привести к тому, что ценные работники из Городского Исполкома окажутся забаллотированными...»[738]. С особым мнением на заседании Вятского губисполкома выступил делегат горсовета И.Я. Шубин, который выразил позицию представителей Вятского горсовета. Они считали, что объединение с уездом «лишит городской пролетариат... права непосредственного политического влияния на ход работы объединённого исполкома...», лишит «...городской пролетариат права на автономное самоуправление, каковым правом пользуется между прочим сельское население...». К концу 1918 г. полномочия горисполкома резко сузились: были слиты городской и губернский отделы труда, социального обеспечения; городской и уездный отделы управления, санитарно-ветеринарный, здравоохранения, народного образования, но принятые формально, эти решения так и не были проведены в жизнь фактически[739].

В начале 1919 г. Вятский горисполком продолжал борьбу с губисполкомом. В ведомственном журнале НКВД «Власть Советов» Вятскому городскому совету удалось поместить статью, обосновывавшую претензии горсовета на сохранение значимости его роли в жизни не только

---

[737] Там же. Д. 105 Л. 13.
[738] Владимирский М.Ф. Организация Советской власти на местах. М.: гос. изд-во, 1919. С. 19-20.
[739] ГАРФ. Ф. 393. Оп. 3. Д. 104. Л. 277-278.

города Вятки, но и губернии. «То крупное революционное значение, которое сыграл горисполком в жизни Вятского края и та поддержка, которую в минуту опасности в особенности даёт Совету рабочий класс не только г. Вятки, но и других фабрично-заводских районов, остро ставит, - констатировалось в статье, - вопрос о предоставлении горисполкому превалирующей роли в жизни и строительстве всей губернии»[740]. В анкете НКВД, заполненной в начале 1919 г. товарищем председателя Вятского городского совета Г.М. Приворотским, трения с губисполкомом предлагалось разрешить путём слияния городского и губернского исполкомов. Объединенный исполком должен был быть подконтролен пленуму Вятского городского совета[741].

Случаи противостояния и соперничества между советскими органами на местах способствовали тому, что центральная власть стала проводить курс на слияние городских исполкомов с уездными, а в уездных городах с незначительным пролетарским населением являвшийся в 1919 г. заместителем наркома внутренних дел М.Ф. Владимирский рекомендовал вообще воздержаться от создания городских советов[742]. Кроме всего прочего, эта рекомендация была вызвана и общей обстановкой гражданской войны, преобладанием военно-мобилизационных задач над всеми остальными, нехваткой идеологически выдержанных кадров. Наличие в одном городе двух или трёх исполкомов в условиях отсутствия чёткого разграничения полномочий вело к параллелизму и излишней бюрократизации. Г.С. Михайлов привёл ещё одну причину ликвидации исполкомов, а во многих городах и горсоветов. Решающую роль, по его мнению, сыграли «...те финансово-экономические условия, в каких оказались города, с наступлением периода военного коммунизма»: горсоветы лишились прежних доходов и стали жить за счёт ассигнований из центра, который в результате получил больше возможностей воздействия на городские советы в нужном

[740] Власть Советов. 1919. № 10. С. 11.
[741] ГАРФ. Ф. 393. Оп. 3. Д. 107. Л. 113об.
[742] Владимирский М.Ф. Организация Советской власти на местах. М.: гос. изд-во, 1919. С. 18-20.

ему ключе[743]. Однако, как это видно на примере Вятского горсовета, вопрос слияния городских и уездных исполкомов порождал на местах новые трения и конфликты. Как признавалось в сборнике «Пять лет власти советов», «Многие товарищи видели основное зло, из-за которого хирели советы, в том, что при них не было самостоятельных горисполкомов»[744].

Слияние городских исполкомов с уездными фактически означало, что горсовет, как орган управления и самоуправления особыми территориальными образованиями – городами, ликвидировался. В ряде городов, например, в Туле, городские советы в хозяйственном отношении бездействовали с конца 1917 г., потому что в них были сильны позиции умеренных социалистов, не признававших власть советов и не желавших осуществлять властные функции и дело самоуправления. Как отмечалось в анкете, заполненной представителем Тульского губисполкома в ноябре 1918 года, «...По причинам политического характера при городском совете хозяйственных отделов не было. Совет переизбирается...»[745]. В докладе контрольно-ревизионной комиссии НКВД сообщалось, что вследствие меньшевистского засилья в горсовете «...Губисполком явился, в общем, горисполкомом, так как вся работа губисполкома направилась, главным образом, по линии управления городом...»[746]. В значительной части городов горсоветы были упразднены в конце 1918 – 1919 г. Как указывало НКВД, к 7 ноября 1918 г. на территории, подконтрольной советской России, возник 121 городской совет, в том числе в Московской губернии действовал 1 городской совет, в Вятской – 3 горсовета, а в Тульской губернии - 2[747]. К концу 1919 г., по данным НКВД, действовало только 77 городских советов, из них 27 в губернских и 50 в уездных городах. В 7 губернских городах горисполкомы слились с губернскими, а сами городские Советы прекратили свою деятельность. В оставшихся 27 городах горсоветы функционировали, но в 10

[743] Михайлов Г.С. Местное советское управление. М.: изд-во Коммунистического ун-та, 1927. С. 100.
[744] Власть Советов на местах // Пять лет власти советов. Издание ВЦИК. М. 1922. С. 37.
[745] ГАРФ Ф. Р-4041. Оп.1. Д.6. Л.362.
[746] Там же. Ф.393. Оп.2. Д.3. Л.57.
[747] Власть Советов. 1918. 7 ноября. С. 7; 1919. № 1. Январь. С. 11.

из них горисполкомы были объединены с уездными и губернскими, в оставшихся 17 губернских городах при сохранении отдельных городского и губернского исполкомов были объединены некоторые отделы. В уездных городах к концу 1919 г. объединилось большинство Советов и исполкомов. Из 268 уездных городов только в 50 имелись горсоветы, причем исполкомы были лишь в 17 городах[748].

Широко распространившаяся ликвидация городских советов была одним из проявлений ослабления территориальной организации управления, основанной на идее о том, что каждая обособленная административно территория: город, уезд, губерния, должны иметь избираемый местным населением орган, управляющий делами этой территории в интересах этой территории и её населения. Усиливались сословно-классовый и производственный принципы формирования органов местной власти. Так, выборы в Советы, как отмечал М.Ф. Владимирский, осуществлялись по производственным (по хозяйственным и профессиональным) организациям, а не по «чисто искусственным территориальным участкам»[749]. Несмотря на то, что советы назывались городскими, формировались они не всегда по территориальному принципу. Так, в состав сформированного в июле 1918 г. Котельнического городского совета вошли рабочие спичечной фабрики, расположенной в Котельническом уезде, в деятельности городского совета стали участвовать 4 делегата Гостовского завода, расположенного на расстоянии 100 километров от Котельнича[750]. Слияние городских и уездных исполкомов (как в Котельниче до июля 1918 г.), а иногда и советов (как в Серпухове), также вело к нарушению принципа территориальной организации управления.

Как справедливо отмечал в своей брошюре Т. Сапронов, последствия предпринятых мер были противоречивы: «...городские советы передавали губисполкому и уисполкому по принадлежности не только власть, но и

---

[748] Гимпельсон Е.Г. Советы в годы иностранной интервенции ... С. 70, 131-132.
[749] Владимирский М.Ф. Организация Советской власти на местах. М.: гос. изд-во, 1921. С. 32.
[750] Известия Котельнического исполкома. 1918. 19 июля.

непосредственное управление хозяйством города. Само хозяйство города, не имея своего органа управления, страдало от этого, но зато общее дело революции выигрывало»[751]. Потребность достижения победы в разгоравшейся гражданской войне заставляла поступиться теми принципами советской организации, которые провозглашались большевиками.

3.2. Реорганизация системы управления муниципальным хозяйством в 1918 г.

Задача выхода из кризиса, в котором оказалось городское хозяйство, оставалась в 1918 г. актуальной. От эффективной хозяйственной деятельности местных советов зависело, сможет ли Советская власть удержать завоёванные позиции, оправдать надежды простого населения. Поэтому важными были вопросы организации внутри местных советов системы органов, которые смогли бы успешно справиться с управлением муниципальным хозяйством. Недостатки в организации управления городами проявились в непродуманности и неотлаженности механизма управления, что было естественным в первый год после взятия власти.

Никаких указаний, распоряжений или рекомендаций создания в рамках советов особых муниципальных, городских отделов или коллегий по самоуправлению в регионы не направлялось. Наоборот, в борьбе с левоэсеровской идеей сохранения автономной обособленности муниципальной организации НКВД советовал распределять функции городских самоуправлений между соответствующими отделами советов. Тем не менее, отделы с похожими на вышеперечисленные названиями возникли почти во всех городских или уездных советах. Если новыми органами городского самоуправления стали советы, то обширное муниципальное хозяйство, функции самоуправления после ликвидации демократических органов в думской форме оказывались в непосредственном ведении муниципальных отделов советов. Основу сотрудников таких отделов составлял аппарат бывших городских самоуправлений,

[751] Сапронов Т. Городские советы. М.: «Долой неграмотность», 1926. С. 9.

финансирование отделов осуществлялось по особым, муниципальным сметам, зачастую составленным ещё демократическими составами дум, сохранялись прежние механизмы организации работы.

Центральная власть весной-летом 1918 г. не обращала внимания на возникновение и функционирование этих отделов, прямых наследников ликвидированной системы городского самоуправления в думской форме. В конце июля 1918 г. новым заведующим отделом местного хозяйства НКВД был назначен Б.М. Эльцин, являвшийся делегатом 1-го Всероссийского съезда председателей губернских советов и заведующих губернскими отделами управления от Уфимской губернии. Ещё на съезде в заседании 30 июля 1918 г. он сформулировал свои предложения об организации власти на местах, предложив строить её «по образцу земского управления»: «Советская Республика органически по самой конституции своей не в смысле формальном, юридическом, а в смысле существа строя предлагает в области организации внутреннего быта (...) самую широкую, так называемую «Земскую автономию»[752]. С приходом Б.М. Эльцина НКВД озаботился проблемами управления городским хозяйством. В октябрьском номере журнала «Вестник НКВД» заведующий отделом местного хозяйства Б. Эльцин констатировал, что «При организации Советов на местах <...> многие Советы совершенно игнорировали организацию бывших земского и городского хозяйства или организовывали эти хозяйства совершенно неправильно, относя их к другим комиссариатам или совнархозу. Некоторые Советы по-прежнему, производя деление на земские и городские хозяйства, относили каждое порознь к отдельным комиссариатам, часто земское – к совету народного хозяйства, городское – городскому совету народного хозяйства, забывая, что совнархоз должен прежде всего ведать национализированные, государственные предприятия, но никак не местные коммунальные». Отметив «неправильное истолкование на местах лозунга единства управления органов», Б. Эльцин нашёл, что всё же

[752] Протоколы 1-го съезда председателей губернских советов и заведующих губернскими отделами управления. Екатеринослав, 1919. С. 19.

«...хозяйственная жизнь на местах сама по себе просачивалась и искала себе осуществления и упорядочения в определенных органах, но опять-таки благодаря неправильно понятым задачам она была направлена по ложному пути: запестрели почти повсюду Советы городского хозяйства, хотя по Конституции Высовнархоза их не должно быть...». Такое положение представлялось Б. Эльцину «неудачным». Но виноваты в этом, по его мнению, были сами городские деятели, которые не додумались построить свою организацию по образцу центральной, где существовал Отдел местного хозяйства НКВД. Б. Эльцин предложил всем исполкомам организовывать на местах «...коммунальные отделы, которые бы, объединяя бывшее земское и городское хозяйство, вели бы его нераздельно, регулировали бы, направляли местную деятельность, проводя на деле рабочую муниципальную политику и преобразуя в социалистическом духе строй, быт, жизнь, экономические навыки и муниципальные производительные отношения...». А со стороны Отдела местного хозяйства его руководитель обещал «...суммировать местные опыты, объединить местную деятельность и всеми мерами способствовать развитию местной муниципальной жизни...»[753].

Заведующий отделом местного управления НКВД В. Тихомирнов, недовольный чрезмерной вертикальной централизацией и падением на местах роли исполкомов, также выступил за усиление местных советов как органов самоуправления. Констатировав, что на местах «...уничтожаются, сводятся на "нет" основные принципы советской власти – добровольная, сознательная централизация, самодеятельность масс, инициатива и организация "снизу"...», В. Тихомирнов заявил в вышедшем 1 декабря 1918 г. номере журнала «Власть Советов», что «...настало время упереть на те стороны Советского строя, которые наиболее определённо подчёркивают коммунальный характер его устройства»[754]. По итогам семинара по вопросам муниципализации, прошедшего в НКВД с 1 по 9 ноября 1918 г.,

[753] Вестник НКВД. 1918. 20 октября. С. 7-8.
[754] Власть Советов. 1918. 1 декабря. С. 12.

были приняты положения, разработанные Б.М. Эльциным: «...необходимо <...> выделение коммунально-муниципальных отделов (отделов местного хозяйства) в самостоятельные органы при исполкомах»; «...должно быть раз навсегда разъяснено и внедрено на местах, что задачи этих отделов резко отличаются от задач СНХ...». На основе коммунальных отделов, в соответствии с рекомендациями Б.М. Эльцина, должны были быть сформированы иерархически построенные коммунальные отделы на уровне уездов, губерний. Вершиной иерархической структуры должен был стать центральный коммунально-муниципальный орган – Отдел местного хозяйства НКВД, при котором регулярно должны были созываться съезды муниципальных работников[755].

Осенью 1918 г. активизируются усилия НКВД по поиску более рациональной организации управления городским хозяйством. Внутри советов, по замыслу Б.М. Эльцина, предлагалось воссоздавать муниципальную организацию, функционально и организационно обособленную от иных отделов совета, но связанную на основе принципа демократического централизма с соответствующими вышестоящими отделами. Место направляющего и координирующего органа, которое в конце 1917 – начале 1918 г. должен был занять комиссариат по местному самоуправлению, теперь отводилось Отделу местного хозяйства НКВД.

Последовательностью политика центральной власти в этой сфере не отличалась. Спустя всего 2 месяца после заявлений Б.М. Эльцина, на 2-м Всероссийском съезде совнархозов, проходившем в декабре 1918 г., большинство его участников не поддержало действия НКВД. Организация наряду с экономическими органами совнархозов, управлявших хозяйством на местах, коммунальных отделов при местных советах, ведавших земским и городским хозяйством, по мнению большинства съезда, привела к нарушению основной идеи, с которой создавались СНХ: объединить всю хозяйственную жизнь страны, вела «к вредному параллелизму». В итоге

[755] Там же. С. 20.

было принято противоположное намерениям Б. Эльцина заявление: было решено слить организационно хозяйственный аппарат бывших городских и земских самоуправлений с аппаратом СНХ, для чего, на основе преобразования соответствующего отдела НКВД, при ВСНХ, губернских и уездных совнархозах создавались отделы местного хозяйства[756]. Во главе этих отделов должны были быть созданы коллегии, организуемые совместно президиумом соответствующего совнархоза и губисполкомом. В губернских городах полновластием в сфере своей компетенции должен был обладать губернский совнархоз. Уездные и городские СНХ, организованные в городах-центрах губерний, подлежали ликвидации. Средства на свою деятельность отделы местного хозяйства по-прежнему должны были получать «путём обложения местного населения»[757].

Но Б.М. Эльцин не сдавался. 21 декабря 1918 г. на заседании Коллегии НКВД большинством голосов после споров были приняты тезисы «Задачи коммунальных отделов», обрисовавшие картину будущего «социалистического преобразования муниципального строя». Констатировав взаимозависимость национализированного и муниципализированного хозяйства, указывалось на необходимость разграничения «предметов и способов ведения государственных и местных органов», задачу провести более или менее точно и определённо грань между муниципальными предприятиями и общегосударственными, находившимися в ведении ВСНХ. Б.М. Эльцин обвинил СНХ в том, что он, «...не имея общей программы работы, пытается подчинить своему влиянию всё»[758].

Будущее муниципальной организации, как оно представлялось деятелям НКВД в конце 1918 г., было красочно описано в ведомственном журнале «Власть Советов». Каждый город, каждая деревня должны были превратиться в коммуны – «...трудовые артели с развитым местным хозяйством и своими распределительными аппаратами всех продуктов

[756] Вятское народное хозяйство. 1919. № 1-2. Январь.
[757] Резолюции Второго Всероссийского Съезда Советов Народного Хозяйства. М.: Кооперативное изд-во, 1919. С. 40-43.
[758] Власть Советов. 1918. 27 декабря. С. 9-10.

питания, средств отопления, освещения..., с местными учреждениями коммунального потребления, как, например, чайные, столовые и прочее...». Организованные на социалистических началах муниципалитеты – коммуны – «...должны явиться самостоятельными хозяйственными единицами, которые поведут между собой социалистический обмен продуктами, делая друг другу определённые хозяйственные заказы. Указанные коммуны в целях общереспубликанского национального хозяйства, в целях управления и общереспубликанского распределения продуктов будут объединены в коммунальные районы или округа и, наконец, в коммунальные области...». Вырисовывалась картина коммунистического рая: «...При коммунальном хозяйстве... каждый работает и каждый получает всё, что ему необходимо и не через купцов, а каждая коммуна имеет целый ряд своих складов, которые и распределяют продукты...»[759].

Внутри НКВД по вопросу об организации местного хозяйства единства также не было. Если большинство в Коллегии НКВД шло за Б.М. Эльциным, то выразителем взглядов меньшинства НКВД на страницах журнала «Власть Советов» явился Ю. Михайлов. Коммунальные отделы, по мнению противников политики Б.М. Эльцина внутри НКВД, являлись «межеумочной Советской организацией», «трансформированным наследием буржуазных муниципалитетов и злополучных теорий о каком-то Коммунальном хозяйстве, существующем вне общей системы народного хозяйства». Как указывал Ю. Михайлов, «Предметы ведения Коммунальных отделов не составляют какой-либо самодовлеющей, обособленной отрасли Советской работы..., а распадаются на ряд отраслей, входящих в компетенцию пяти комиссариатов...». Поэтому меньшинство в НКВД предлагало передать коммунальные функции городским советам, распределив их по соответствующим отделам, т.е. вновь, как это предлагалось большевиками весной 1918 г., растворить организационно и

[759] Там же. 15 декабря. С. 5-8.

функционально муниципальную организацию в советской[760].

Пришедший в 1919 г. в состав НКВД в качестве заместителя народного комиссара М.Ф. Владимирский поддержал противников Б.М. Эльцина. М.Ф. Владимирский полагал, что представление о том, что у городов имеются «свои отличные от деревни "специфическо-городские" нужды, наилучшее удовлетворение которых "может быть осуществлено в полной мере только местными силами, местными самоуправляющимися единицами", как раз и лежит в основе спора о слиянии городских и уездных или губернских исполкомов. Воплощением на практике этих ошибочных, по мнению М.Ф. Владимирского, взглядов и служили коммунальные отделы, являющиеся, в формулировке заместителя наркома внутренних дел, «остатками от прежних городских управ, при чём связь их с прежним строем проявляется иногда даже тем, что во главе этого отдела стоят бывшие члены городской управы...». М.Ф. Владимирский полагал, что необходимо было усилить связи между городом и деревней, «...чтобы городской Совет не уходил всецело в узкую работу по заведыванию "местным" хозяйством». Указав на «ненормальность» такого подхода к организации власти в городе с общей советской организацией, М.Ф. Владимирский предлагал лишить коммунальные отделы их территориального характера через выход за пределы городов и распространение их полномочий на уезды в целом: «...Коммунальный отдел или точнее: Отдел местного хозяйства должен стать отделом уездного исполкома, обслуживать «местные» нужды как города, так и деревни»[761].

При отсутствии внятной политики центра в вопросе о том, что делать с формально присоединёнными к советам муниципальными аппаратами, на местах шёл активный творческий процесс созидания и трансформации органов, осуществлявших функции городского самоуправления.

После принятия 29 марта 1918 г. решения о полном слиянии муниципальной организации г. Москвы, управлявшейся Советом районных

[760] Власть Советов. 1919. № 8-9. С. 6.
[761] Владимирский М.Ф. Организация Советской власти на местах. М.: гос. изд-во. 1919. С. 18-19, 22.

дум и его Бюро, с Московским Советом рабочих и солдатских депутатов начался объединительный процесс, шедший следующие несколько месяцев. Объединение с муниципалитетом должно было сопровождаться коренной перестройкой руководящих органов самого Моссовета. Главным органом, управлявшим московским хозяйством, разрешавшим текущие вопросы, согласно решению членов Московского Совета – представителей Бюро Совета районных дум, должен был стать Президиум Моссовета, составлявшийся из заведующих отделами, избираемых на пленумах. Исполком Моссовета как политический орган должен был быть ликвидирован, т.е. предполагалось, что Совет сконцентрируется на местной хозяйственной работе. В составе Московского совета формировалось 17 отделов, деятельностью каждого из которых заведовала особая коллегия[762], в их состав должны были привлекаться с правом решающего голоса рабочие различных отраслей городского управления, стоявшие на платформе советской власти[763].

После принятия решения об объединении Совет районных дум г. Москвы на заседания больше не собирался, Бюро Совета районных дум было преобразовано в ликвидационный муниципальный отдел, который прекратил функционирование в мае 1918 г. 25 апреля 1918 г. из состава президиума было выделено Бюро президиума Моссовета, которое должно было сосредоточиться на подготовительной работе для общего президиума, решать экстренные текущие дела, связывать работу отделов совета. Все постановления Бюро президиума подлежали утверждению президиумом. Вновь созданному органу поручалось совместно с представителями муниципального отдела выработать инструкцию для совместной работы с советом[764]. Ряд отделов Бюро совета районных дум практически без реорганизации были включены в состав Моссовета. Например, продолжил деятельность врачебно-санитарный отдел (его до июля 1918 г. продолжал

[762] ЦГАМО. Ф. 66. Оп. 3. Д. 755. Л. 2.
[763] Там же. Оп. 12. Д. 406. Л. 52-53.
[764] Там же. Д. 342. Л. 32-33.

возглавлять Н.А. Семашко), отдел городских предприятий вошёл в состав Совета под названием «отдел местных предприятий». Основой культурно-просветительского отдела Моссовета, образованного 15 мая 1918 г., стал отдел народного просвещения Бюро Совета районных дум[765]. Отдел благоустройства объединился со строительным отделом. Представитель муниципального отдела благоустройства Запорожец совместно с делегатом Моссовета К.А. Ратехиным должны были разработать план его реорганизации на коллегиальных началах[766]. Отдел боен городского самоуправления передавался в ведение продовольственного отдела[767]. Другие отделы долго сохраняли свою обособленность. Пенсионный отдел городского самоуправления был слит с пенсионным подотделом отдела социального обеспечения только в начале сентября 1918 г.[768] Трудным делом было объединение муниципальных и советских финансов. Финансово-податной подотдел муниципального отдела сохранял отдельную от Моссовета кассу и финансирование бывших муниципальных предприятий и учреждений вплоть до августа 1918 г. 28 августа 1918 г. на заседании Президиума Моссовета были озвучены итоги ревизии кассы бывшего Бюро Совета районных дум и принято решение объединить текущие счета, бухгалтерию муниципального отдела и Моссовета[769]. Фактическое объединение затянулось ещё на 2 месяца. 23 октября 1918 г. Е.Л. Афонину пришло уведомление об упразднении его должности - казначея главной кассы бывшего Бюро совета районных дум[770]. Прекращение деятельности муниципального отдела вызвало необходимость координации и регулирования деятельности учреждений бывшего муниципалитета во всех отделах Моссовета, действовавших по старым муниципальным сметам. 19 июня 1918 г. президиум Моссовета признал

[765] ЦГАМО. Ф.66. Оп.2. Д.26. Л.24 – 25.
[766] Там же. Оп. 12. Д. 342. Л. 33-35.
[767] Там же. Д. 342. Л. 74.
[768] ЦГАМО. Ф. 66. Оп. 3. Д. 787. Л. 191.
[769] Там же. Оп.2. Д.52. Л.86, 92.
[770] Там же. Оп. 13. Д. 25. Л. 128.

необходимым организовать в Москве Совет местного хозяйства[771].

Однако после слияния с муниципальной организацией ликвидации исполкома Моссовета, как предлагали в Бюро Совета районных дум, не произошло. В состав президиума должны были войти заведующие отделами Моссовета. Между вошедшими в состав Моссовета бывшими муниципальными деятелями Бюро Совета районных дум и большевиками-советскими работниками начались трения. Наиболее ярко это проявилось летом 1918 г. Ещё 11 мая 1918 г. президиум Моссовета принял решение «установить более тесный контакт центральной и местной власти, который должен выразиться, между прочим, в том, чтобы все распоряжения центральной власти по г. Москве приводились бы в исполнение только через местную власть и от её имени...»[772]. 26 июня 1918 г. по решению президиума Моссовета вместо Т.И. Попова комиссаром московской конторы Государственного банка был избран Смирнов, но Т.И. Попов отказался признать факт своей отставки не по распоряжению из центра, а со стороны местного совета. Когда президиум Моссовета узнал об этом, по предложению Орехова было решено арестовать Т.И. Попова «за неоднократный отказ подчиниться постановлению Советской власти». Присутствовавшие там М.Ф. Владимирский и П.Г Смидович заявили протест и покинули зал заседаний. Член президиума Цивцевадзе констатировал, что образовались 2 группы, «...разделившиеся по линии: работавшие в Московском совете рабочих депутатов – работавшие в Бюро Совета районных дум», но какие платформы у этих групп, выяснить Цивцевадзе не удалось, он лишь сообщил, что «...разногласия происходили по случайным вопросам <...> эти разногласия только в верхах...». Представитель «советской» группы Орехов сообщил, что основные противоречия с «муниципальной» группой состояли в разном подходе к соотношению между местной и центральной советской властью. Деятели Моссовета полагали, что «...декреты и постановления центральной власти,

[771] Там же. Оп. 2. Д. 41. Л. 51.
[772] Там же. Оп. 12. Д. 342. Л. 96.

касающиеся Москвы, должны проводиться через Моссовет, а не помимо Совета», потому что «...Любой политический акт, проведённый в Москве помимо Совета создаёт странное положение: Московский совет не несёт за него ответственность, но фактически является ответственным за него перед рабочими массами». Представитель (условно называемой) «муниципальной» группы П.Г. Смидович, признав независимость и самостоятельность местных советов, заметил, что необходимо соблюдать принцип демократического централизма. «...Известные элементы Президиума, - полагал П.Г. Смидович, - воспитались тогда, когда... московский Президиум был почти независим, и совершенно не способны охватить общегосударственные интересы...»[773].

В Вятке функции городского самоуправления в марте 1918 г. перешли к Коллегии по городскому самоуправлению, состоявшей из равного числа представителей городской управы и советских работников. В состав Коллегии были включены бывшие члены управы эсер А.В. Крассов, возглавлявший отдел народного образования, меньшевик С.А. Мотошков, заведовавший медико-санитарным отделом[774]. 27 марта 1918 г. было принято предложение члена совета П.П. Капустина соединить кассы городского самоуправления и совета, слить городское самоуправление с советом[775]. Под этим понималось намерение не только объединить совет и муниципалитет организационно, но и функционально: распределить полномочия самоуправления между всеми отделами совета, растворив, таким образом, муниципальную организацию в советской.

Напряжёнными оставались отношения реформированного органа самоуправления с муниципальными рабочими и служащими. После объединения с муниципалитетом Союз работников Вятского городского общественного управления вошёл в состав Вятского совета, послав 6

[773] Там же. Оп 2. Д 9. Л. 44-47.
[774] Вятская правда. 1918. 9 марта.
[775] ГАКО. Ф. Р-897 Оп. 1. Д. 1а Л. 60, 65-65об., 70.

представителей[776]. П.П. Капустин считал главным не политическую ориентацию технических специалистов, действовавших в муниципалитете, а их честность и готовность работать, не покладая рук, под контролем совета. В своём обращении к городским работникам от имени Коллегии по самоуправлению в начале апреля 1918 г. П.П. Капустин призвал к осознанию важности их роли, заявив, что они – «...небольшая частичка громадной машины. Машина может быть исправлена только тогда, когда налажены части». «Помните, - обращался к муниципальным рабочим и служащим председатель Коллегии по самоуправлению, - что и Вы в данный момент – революционеры»[777]. После того, как Коллегия по самоуправлению взяла городское хозяйство в свои руки, начались политически мотивированные увольнения, что вызывало ответную негативную реакцию служащих.

В соответствии с объявленным курсом на слияние муниципальной и советской организаций на заседании президиума Вятского городского совета 6 июня 1918 г. совместно с представителями городской коллегии было решено расформировать орган самоуправления – Коллегию, передав отделы народного образования, призрения, записей браков, рождений и смертей, юридический из круга ведения коллегии в непосредственное ведение городского исполкома, переименовав отдел призрения в отдел социальной помощи. Коллегию же, за которой оставались хозяйственные функции управления городскими предприятиями и благоустройством, было решено переименовать в Совет городского хозяйства и передать в ведение СНХ[778]. Руководящий состав муниципального отдела остался прежним.

Процесс передачи отделов затянулся. Как сообщал Вятский городской совет в НКВД, по состоянию на 1 августа 1918 г. в состав Совета городского хозяйства по-прежнему входили 13 подотделов, в том числе народного образования, призрения, медико-санитарный. Кроме этого, действовали

---

[776] Вятская правда. 1918. 20 марта.
[777] Там же. 3 апреля.
[778] Известия Вятского губисполкома. 1918. 8 июня.

секретарский, бухгалтерский, квартирный, технико-строительный отделы, отдел записей браков, предприятий, административно-хозяйственный, юридический, народных развлечений, земельный[779].

Вятский губернский совнархоз озаботился реформированием управления муниципальным хозяйством Вятки. На первом Вятском губернском съезде советов народного хозяйства 6 августа 1918 г. с проектом реорганизации управления муниципальным хозяйством выступил заведующий экономическим отделом Вятского городского совета К. Петкевич. Согласно предложенному проекту от земских и городских органов хозяйственные функции переходили в ведение соответствующих районных совнархозов, которые должны были быть организованы в течение месяца. Особенностью было то, что управление и городским, и земским хозяйством объединялось в руках одного органа, который должен был действовать в интересах «...гегемонии пролетарских промышленных центров и города над кулацкой деревней». Проект К. Петкевича был принят. Присланный ЦК РКП(б) большевик О. Алексакис отмечал, что при принятии решения о создании райСНХ преследовались в первую очередь политические цели: «...сохранение за городским пролетариатом руководящего влияния в развитии социалистического хозяйства»[780].

Ведущую роль в новом органе стал играть председатель коллегии райСНХ К. Петкевич[781]. Хотя отделы народного образования, медико-санитарный и социального обеспечения были выделены из состава райСНХ, но сохранение единой, муниципальной сметы делало вынужденным сохранение между ними тесных связей: в сентябре 1918 г. была создана совместная финансовая комиссия[782]. К. Петкевич решил форсировать национализацию торговли, но встретил противодействие со стороны прибывших в Вятку представителей центра: члена ВСНХ Плотникова и бывшего члена президиума ВСНХ, члена ЦК РКП(б) Г.Я. Сокольникова. 30

[779] ГАРФ. Ф. 393. Оп. 3. Д. 107. Л. 142.
[780] Вятское народное хозяйство. 1918. № 4-5. Сентябрь. С. 38-40.
[781] ГАКО. Ф. Р-897. Оп. 1. Д. 1а. Л. 193об, 203; ГАРФ. Ф. 393. Оп. 3. Д. 107. Л. 161об.
[782] ГАКО. Ф. Р-897. Оп. 1. Д. 6. Л. 68-69об.

сентября К. Петкевич фактически был отстранён от повседневного управления делами Вятского райСНХ, которые перешли к новому председателю райСНХ, прибывшему из Уфы в эвакуацию после её захвата антибольшевистскими силами члену Уфимского комитета РКП(б) Б.Н. Нимвицкому, и был отправлен в уезд для организации в волостях экономических отделов. Муниципализация торговли была отменена. Между К. Петкевичем и Б.Н. Нимвицким сразу возник конфликт. Суть спора состояла в разногласиях о том, по какому принципу должны были быть реорганизованы подотделы: по выполняемым функциям или по производствам. На объединенном собрании представителей фабзавкомов, профсоюзов, организации служащих райСНХ, членов исполкома Вятского горсовета 9 октября 1918 г. Б.Н. Нимвицкий предложил реорганизовать райСНХ по производствам, а «задачи чисто по городскому самоуправлению выделить в отдельное коммунальное хозяйство». К. Петкевич раскритиковал взгляды Б.Н. Нимвицкого, отметив, что при организации СНХ по производственному принципу в новых отделах некому будет работать: «...Сейчас фактическую работу ведут приезжие люди, а как они уедут, работа может вовсе захиреть»[783]. Ввиду разногласий Б.Н. Нимвицкий попросил отставки, но встретил поддержку со стороны городского совета. Член исполкома совета И.В. Попов заявил о необходимости обратить серьёзное внимание на муниципальное хозяйство: «...синдицирование почти насильственным путём разных производств весьма неправильно, всё хозяйство райСНХ не выдерживает никакой критики». Отмечалась громоздкость и бюрократизм совнархоза: «...за каким либо делом в райСНХ приходится ходить несколько раз и не получая никакого ответа...»[784]. В итоге, большинством голосов (45 против 2 при двух воздержавшихся) был принят план реорганизации, предложенный Б.Н. Нимвицким[785]. 15 октября 1918 г. проигравший К. Петкевич объявил об уходе со службы в райСНХ,

[783] Там же. Д. 4. Л. 66-66об.
[784] Там же. Д. 6. Л. 81-81об.
[785] Там же. Д. 9. Л. 27-28об.

однако ему было отказано до тех пор, пока он «не наладит расшатанный аппарат». В ответ К. Петкевич заявил, что в случае его оставления в райСНХ он будет «пробираться в Москву» и там искать поддержки своим отвергнутым в Вятке инициативам в организации районного совнархоза, после чего он всё же получил желаемое увольнение[786]. Вскоре в связи с возвращением под контроль большевиков Уфы пришлось покинуть Вятку и Б.Н. Нимвицкому[787].

В начале ноября 1918 г. городское хозяйство г. Вятки было выделено из состава райСНХ в особый орган – Вятскую городскую коммуну. П.П. Капустин объяснял это тем, что задачи райСНХ сводились «...главным образом к регулированию и развитию промышленной жизни района»[788]. После перехода муниципальных функций от райСНХ к Вятской городской коммуне районный совнархоз сохранил за собой функции управления национализированными предприятиями, расположенными в городе и уезде. 15 февраля 1919 г. по решению губернского СНХ райСНХ был ликвидирован окончательно, а его функции перешли к губернскому совнархозу[789].

Целью созданной Вятской городской коммуны объявлялось «...ведение городского хозяйства г. Вятки и всестороннее обслуживание интересов и потребностей населения на коммунистических началах, постепенное вытеснение частных аппаратов, приспособленных для этой цели аппаратами коммунальными, содействие упрощению и облегчению функций индивидуальных хозяйств, иными словами, постепенное превращение капиталистически-мещанского города в город-коммуну». Непосредственное управление делами коммуны возлагалось на пленум, избиравшийся на 6 месяцев, собиравшийся раз в 2 недели и состоявший из 9 представителей горсовета, по одному – от президиума райСНХ, Совета профсоюзов, Союза

[786] Там же. Д. 5. Л. 364об.
[787] Там же. Д. 1а. Л. 220.
[788] Там же. Д. 4. Л. 81.
[789] Вятское народное хозяйство. 1919. № 5. 1 марта.

служащих и рабочих коммунальных учреждений и предприятий[790]. Вятская городская коммуна делилась на отделы (помимо общего и бухгалтерского): жилищный, земельный, продовольственный, городских предприятий и техническо-строительный[791].

В Серпухове после слияния муниципальной и советской организаций территориальное городское самоуправление было ликвидировано. Городского совета в Серпухове организовано не было, муниципальные функции управления городским хозяйством взял на себя Серпуховский уездный исполком советов рабочих и крестьянских депутатов, в котором к июлю 1918 г. насчитывалось 70 депутатов-рабочих г. Серпухова, пригородов и 40 крестьян, т.е. ведущую роль в советской организации играл город. Уездный совет формировался по принципу: 1 депутат от 500 рабочих и по 5 депутатов от каждой из 10 волостей[792]. 29 марта 1918 г. были утверждены ставки служащих отдела городского хозяйства[793]. Вначале Отдел городского хозяйства действовал при Серпуховском уездном исполкоме, затем был переименован в отдел местного хозяйства и включён в состав уездного Совнархоза[794]. К началу 1919 г. отдел местного хозяйства вновь действовал при Серпуховском совете, однако тесно контактировал с совнархозом. Как отмечал заведующий отделом И.Я. Казаков, при необходимости отдел пользовался техническим аппаратом СНХ, например, для ремонта мостовых, закупки хозяйственных товаров. Вопросы хозяйственного характера выносились отделом частично в Президиум СНХ, ежемесячные отчёты направлялись как в исполком Серпуховского совета, так и в уездный СНХ[795]. В ведение Серпуховского отдела местного хозяйства входили пожарная команда, городской водопровод, весы, скотобойня, наблюдение за внешним благоустройством, молочная ферма,

[790] ГАКО. Ф. Р-897. Оп. 1. Д.10. Л. 12.
[791] Там же. Д. 48. Л. 28-28об.
[792] ГАРФ. Ф. 393. Оп. 3. Д. 8. Л. 60об.
[793] ЦГАМО. Ф. 2139. Оп. 1. Д. 4. Л. 37.
[794] ГАРФ. Ф. 393. Оп. 3. Д. 221. Л. 191.; ЦГАМО. Ф. 6267. Оп. 1. Д. 193. Л. 1.
[795] ЦГАМО. Ф. 6267. Оп. 1. Д. 190. Л. 171-171об.

муниципальные огороды[796]. Всего насчитывалось 10 подотделов (кроме общего и бухгалтерского): жилищный, земельный, огородничества, молочного хозяйства, хозяйственно-технический, распределения дровяного топлива, транспортный, реквизированного и конфискованного имущества, противопожарный и похоронный[797]. Жилищный подотдел осуществлял управление муниципализированными домами, советскими зданиями, определял жилищные нормы и размеры квартирной платы. Земельный подотдел вёл учёт муниципальной земли, находящейся в аренде у частных лиц и частной земли в черте города «на предмет обложения арендной платой»[798]. Отдельно от городского отдела функционировали отдел народного просвещения, социального обеспечения, снабжения, финансов, труда, при СНХ действовал отдел по топливу. Они несли, в том числе, и те функции, которые раньше находились в ведении городского самоуправления. Отдел городского хозяйства, руководство которого назначалось уездным советом, занимался только хозяйственными вопросами. Политические вопросы рассматривались на заседаниях уездного исполкома. Сам председатель исполкома Серпуховского уездного совета И.А. Кокушкин отмечал в июне 1918 г., что совет получал «...руководящие указания и предписания непосредственно от вышестоящего Совета...»[799].

В Котельниче после передачи 15 февраля 1918 г. функций городского самоуправления в ведение Котельнического уездного исполнительного комитета был организован городской отдел. В отличие от Серпухова, в котором в составе уездного совета преобладали представители города, в Котельниче в исполкоме совета было больше делегатов от крестьян. Так, новый заведующий городским отделом А.Н. Махнёв был избран в состав исполкома совета на уездном съезде крестьянских депутатов[800]. Сформированный по назначению, городской отдел сосредоточился в своей

[796] Там же. Д. 193. Л. 1.
[797] Власть Советов. 1919. № 8-9. С. 5.
[798] ЦГАМО. Ф. 6267. Оп. 1. Д. 190. Л. 171-171об.
[799] ГАРФ. Ф. 393. Оп. 3. Д. 221. Л. 190-194.
[800] ГАКО. Ф. 881. Оп. 1. Д. 12. Л.121.

деятельности на хозяйственных функциях.

Со 2 апреля 1918 г. в Котельниче стал действовать городской совет[801], однако до июля 1918 г. он так и не наладил активной деятельности. Городской отдел продолжал оставаться в ведении уездного исполкома. 8 мая 1918 г. при городском отделе был организован медико-санитарный отдел, муниципалитет по-прежнему выполнял функции снабжения различных советских органов мебелью и другими хозяйственными товарами, занимался дровяной операцией, осуществлял другие функции самоуправления[802]. В то же время отделы образования, здравоохранения, продовольственный стали действовать отдельно от городского отдела, напрямую подчиняясь уездному исполкому. 16 мая 1918 г. был создан президиум исполкома, призванный руководить и контролировать работу отделов. Второстепенные вопросы отделы могли разрешать на совместных заседаниях с президиумом, более значимые проблемы выносились на заседания исполкома.

Если отдел, выполнявший основные муниципальные функции, сосредоточил свою деятельность в хозяйственной сфере, то в самом уездном исполнительном комитете советов кипели политические страсти. В составе уездного исполкома отчётливо стало доминировать левоэсеровское направление. 2 июля 1918 г. в противовес уездному исполкому было объявлено об организации в Котельниче городского совета рабочих и красноармейских депутатов[803]. На первом заседании общего собрания горсовета присутствовали 20 человек: 8 делегатов от спичечной фабрики, двое от двух мелких кожевенных заводов, 5 солдат Красной армии, 1 представитель интернационального коммунистического отряда и 4 представителя партии коммунистов. Городской совет поприветствовал партию коммунистов и заклеймил позором левых эсеров[804]. На втором заседании горсовета после долгих прений собрание решило взять в руки

---

[801] ГАРФ. Ф. Р-4041. Оп. 1. Д 48. Л. 109.
[802] ГАКО. Ф. 881. Оп. 1. Д. 12. Л. 154об.
[803] Известия Котельнического исполкома совета крестьянских, рабочих и красноармейских депутатов (далее – Известия Котельнического исполкома). 1918. 10 июля.
[801] Там же. 14 июля.

совета городской отдел, действовавший при уездном исполкоме. Общие собрания городского совета было решено устраивать два раза в неделю[805]. Был сформирован городской исполком в составе 8 человек. Сразу после начала деятельности Котельнический городской совет столкнулся с неприятным для себя фактом крайне малого числа рабочих в городе, поэтому фактически в состав горсовета входили представители предприятий всего уезда. Представители расположенного в 100 км от Котельнича Гостовского завода заняли в совете ведущие роли. Активность членов горсовета была высокой недолго. Уже в конце июля явка на заседания стала низкой, а 28 июля, 8 сентября 1918 г. заседание горсовета в связи с неприбытием членов и вовсе не состоялось. Не предоставивших уважительных обоснований своего отсутствия было решено штрафовать – штрафы шли в пользу безработных[806].

Централизация, разъяснения из центра, столкновения с Котельническим уездным исполкомом, незначительное число пролетариата в городе и отсутствие инициативных работников привели к тому, что 26 февраля 1919 г. городской совет в Котельниче был упразднён. На основе хозяйственного отдела горсовета был образован отдел городского хозяйства при Котельническом уездном совнархозе[807]. В нём сосредоточилась большая часть функций, которые прежде несли городские самоуправления в думской форме.

В конце 1918 г., накануне предполагавшегося съезда представителей коммунальных отделов, Отдел местного хозяйства НКВД разослал в 321 уездно-городской центр анкету с вопросами об организации и деятельности коммунальных отделов на местах. Было получено только 134 ответа, тем не менее, эти данные позволяют представить в целом картину организации управления муниципальным хозяйством к концу 1918 г. Анализировавший данные анкеты сотрудник журнала «Власть Советов» Ю. Михайлов пришёл

[805] Там же. 19 июля.
[806] Там же. 2 августа, 18 сентября.
[807] ГАРФ. Ф. Р-4041. Оп. 1. Д 48. Л. 109.

к выводу, что наиболее активно процесс создания коммунальных отделов происходил с декабря 1918 г. в связи с тремя декабрьскими решениями: съезда совнархозов – об организации отделов городского хозяйства при них, НКВД – об организации коммунальных отделов при комиссариате внутренних дел, и разъяснением НКВД о слиянии городских и уездных исполкомов, в результате чего, как отмечал Ю. Михайлов, на месте распускавшихся горсоветов создавались коммунальные отделы. По мнению Ю. Михайлова, упразднение городских советов стало одной из решающих причин развития коммунальных отделов.

Из имевшихся 95 ответов отделы коммунального хозяйства в составе городских советов функционировали в 22 городах (23% от общего числа ответивших на этот вопрос отделов), в составе совнархозов находилось 32 отдела местного хозяйства (34% от ответивших отделов), в составе губернских или уездных исполкомов действовал 41 коммунальный отдел (43%). Отмечалось многообразие названий муниципальных отделов, но, как замечал Ю. Михайлов, «...при всём новшестве наименований – старина в них слышится, старина, вообще говоря, - сущности работ прежних буржуазных городских самоуправлений». Основными предметами ведения коммунальных отделов, согласно результатам анкеты, являлись жилищное дело, благоустройство, предприятия общего пользования, сельскохозяйственное и похоронное дело, реже – распределение продовольствия, предметов первой необходимости, топлива. Ю. Михайлов отмечал, что за рядом исключений муниципальные производственные предприятия перешли от муниципальных отделов к совнархозам. Из 24 ответов о разграничении функций с другими отделами в шести ответах указывалось, что коммунальный отдел ведает делами, которыми ведало городское самоуправление в думской форме, за исключением выделившихся из муниципальных отделов вопросов медицины, народного образования и т.д. На основе полученных материалов Ю. Михайлов констатировал, что «...разграничение функций - больное место у многих коммунальных

отделов». Отделы коммунального хозяйства, действовавшие при советах или исполкомах советов, наибольшие трения и параллелизм испытывали с совнархозами[808].

В 1918 г. городское самоуправление претерпело сложный процесс трансформации. От самоуправлений в думской форме оно перешло в руки городских советов. Особенностью организационной трансформации самоуправления стало то, что из демократического, основанного на всеобщем избирательном праве и разделении властей органа оно было преобразовано в сословно-классовое учреждение, выбирать своих представителей в которое могла только часть, пусть большая, горожан. Если прежние муниципалитеты не имели вертикальной иерархии и были слабо связаны друг с другом и с центром, то советы к середине 1918 г. были построены по принципу «демократического централизма». Отличия были и в партийно-политическом представительстве в органах самоуправления. Если многопартийные думские самоуправления в 1917 г. стали ареной острой политической борьбы, то в советах к концу 1918 г. такое соперничество было в корне пресечено, а сами городские советы превратились в однопартийные органы, выражавшие интересы трудящихся классов не непосредственно, а на основе того, как эти интересы понимала правящая партия.

Если в политической сфере после прихода к власти на местах большевиков городским советам формально довольно быстро удалось занять то место, которое в 1917 г. готовилось для городских дум – роль органов, объединявших государственную власть и самоуправление на местах, то воспринять и творчески трансформировать хозяйственное наследие «буржуазных» муниципалитетов у городских советов сразу не получилось. Это ярко проявилось в виде возникновения и второго рождения на основе санкции сверху в конце 1918 года особых коммунальных отделов, подчинённой советам или совнархозам автономной муниципальной

[808] Власть Советов. 1919. № 8-9. С. 3-6.

организации, концентрировавшей в своих руках основные функции, которые прежде выполняли самоуправления в думской форме.

Фактически, основные хозяйственные функции самоуправлений оказались в руках не избираемого, а назначаемого советами отдела, делившегося в свою очередь на подотделы. Бывший московский городской голова В.В. Руднев полагал, что «...передача всего сложного дела местного хозяйства в одну из правительственных канцелярий (отдел Совета), представляет собою ... неслыханную бюрократизацию земского и городского дела...». Система местного самоуправления, по мнению В.В. Руднева, была заменена административным произволом[809]. В этой характеристике много упрощения и излишней драматизации. В назначаемости руководства муниципальных организаций было много положительных моментов, особенно выгодно смотрящихся на фоне того, что было в 1917 году. Фактически, городское хозяйство было выведено из сферы борьбы партий и политических сил, хотя влияние радикально понимаемой социалистической идеологии оставалось определяющим. Прежняя политизация муниципального дела сменилась рутинной работой в хозяйственной сфере. Решение политических вопросов взяли на себя городские советы. Отказ от принципа избрания муниципальных руководителей создавал основу для длительной и плодотворной работы специалистов, назначаемых не в зависимости от популярности среди тех или иных групп населения, от провозглашения невыполнимых в ближайшей перспективе лозунгов, а на основе профессиональных качеств, умений, опыта. Отдалённая от полей политических битв муниципальная организация могла начать отход от использования популистских, вводимых вынужденно, под внешним давлением, мер, к чему приходилось прибегать демократическим муниципалитетам, в сторону прагматичных действий. Созданную в рамках советов муниципальную организацию нельзя назвать «правительственной канцелярией», ведь она была подчинена и

[809] Год русской революции. М., 1918. С. 149.

формировалась избиравшимися напрямую местным населением по территориальному принципу городскими советами, имевшими круг определённых центром полномочий для самостоятельных действий, свою финансовую базу, на основе муниципальной, отделённую от государственного бюджета.

Начало гражданской войны, острое политическое противостояние между партиями, и складывание на этой основе однопартийной диктатуры, нехватка ответственных работников, экономическая разруха, общенациональный, в том числе и муниципальный, кризис, отсутствие чётких представлений об организации управления местным хозяйством и прагматические политические интересы сохранения власти на местах в руках партии и пролетариата исказили облик советской системы. Если в начале 1918 г. как сравнительно редкое явление, то в конце 1918 г. повсеместно - началась ликвидация горсоветов, отход от территориальной организации местного управления в сторону «перевёрнутой сверху вниз» сословно-классовой. Была установлена жёсткая централизация, получившая название «главкизма». После окончания гражданской войны центральная власть была вынуждена вновь вплотную заняться вопросом организации системы городского самоуправления на советских началах.

3.3. Городское хозяйство в конце 1917-1918 гг.

Приход к власти большевиков непосредственно не оказал существенного негативного влияния на ситуацию в сфере городского хозяйства. Гораздо больший вред нанесло муниципально-хозяйственному делу политическое противостояние между большевиками и их противниками, в которое оказались втянутыми городские рабочие и служащие. После жестоких октябрьских боёв в г. Москве рабочие и низшие служащие городских предприятий и учреждений заявили об отказе признавать существование Московской городской думы и исполнять её указания[810]. Попытки

[810] Рабочая жизнь. 1917. 15 ноября.

распущенной думы сохранить контроль за финансами города также не увенчались успехом: Отсутствие средств, наряду с силовым давлением новой власти, привело к постепенной потере демократической думой контроля над всеми предприятиями, муниципальными учреждениями, отделами Московской городской управы[811].

Значительная часть служащих не приняла власть ВРК и объявила забастовку. Как вспоминал Е.Л. Афонин, в результате забастовки в канцеляриях городских отделов «...мы остались одни при двух вновь приглашенных артельщиках..., и при трёх – четырёх конторщиках»[812]. Однако Совет районных дум отказался поддаваться давлению забастовщиков. С помощью городских рабочих, взявших управление городскими предприятиями в свои руки, удалось не допустить окончательного развала различных отраслей городского хозяйства. На бастовавших было оказано силовое воздействие: некоторые из них подвергались арестам, обыскам, суду революционного трибунала, выселялись из квартир, переданных им городом на время службы, лишались наградных, права ездить на передней площадке трамвая[813]; а также материальное давление: за выход из забастовки служащим обещались различные льготы, увеличение жалованья.

В начале февраля 1918 г. собрание городских служащих решило отказаться от политических лозунгов и начать переговоры с большевиками о возобновлении службы[814]. Однако теперь Совет районных дум был готов говорить с «саботажниками» только с позиции силы[815]. К началу марта 1918 г. на их месте уже работали поставленные большевиками работники. По воспоминаниям М.Ф. Владимирского, «Забастовка канцелярских служащих была для нас скорее выгодна. Если бы нам пришлось принять на службу всех служащих бывшей управы, штаты которой при бесхозяйственной эсеровской

[811] Русские ведомости. 1917. 28 декабря.
[812] Афонин Е.Л. В 1917 году // Октябрьское восстание в Москве: сб. документов, статей и воспоминаний. М.: гос. изд-во. Моск. отделение, 1922. С. 70.
[813] ЦАГМ. Ф. 1364. Оп.1. Д.8. Л.3об.
[814] Русские ведомости. 1918. 14 февраля.
[815] ЦАГМ. Ф. 1364. Оп.1. Д.14. Л.20.

думе были раздуты до крайних пределов, то наша касса не выдержала бы. С другой стороны, нам не удалось бы так близко подойти ко всему аппарату городского управления, целиком, во всех деталях овладеть им, как это мы сделали, при помощи двухсот служащих»[816]. 11 марта 1918 г. на собрании служащих стачка была объявлена ликвидированной без всяких условий[817]. Достичь своих целей служащим не удалось, в конечном итоге пришедшие к власти радикальные социалисты победили. Основным итогом стачек стало то, что часть муниципальных служащих и рабочих, протестовавших против «большевистских насилий», оказалась уволена, вместо них на службу поступили зачастую неопытные и не всегда соответствовавшие занятому ими месту сотрудники, а работа городских учреждений оказалась подорвана.

Факторами, повлиявшими на ситуацию в сфере городского хозяйства в 1918 г., стала перестройка большевиками системы органов управления городским хозяйством, организационная, структурная, функциональная неопределённость, свойственная революционному периоду, начало большевиками действий по слому капиталистической системы и строительству основ социалистической экономики. В первые месяцы нахождения у власти большевики не имели чёткой концепции относительно ближайших перспектив и направлений развития муниципального хозяйства, ясно сформулированных подходов организации управления в муниципальной сфере. В условиях политического, а затем и вооружённого противостояния задачи развития муниципального хозяйства отходили в сторону, первостепенным становилось – сохранить имевшиеся достижения в хозяйственной сфере и приблизить их к демократическим слоям населения. При изучении муниципально-хозяйственной деятельности большевиков следует учитывать слабость их властных позиций в конце 1917 – начале 1918 г., сохранявшийся с дооктябрьских времен в рядах партии определённый плюрализм мнений по практическим вопросам в рамках разделяемой всеми идеологии, противоречивость законодательных основ муниципальной

[816] Владимирский М.Ф. Московские районные думы и совет районных дум … С. 89.
[817] Русские ведомости. 1918. 12 марта.

деятельности и предоставленную центром самостоятельность в решении местных вопросов.

После укрепления позиций советских органов управления муниципальным хозяйством в борьбе с бастовавшими служащими и появления финансовых средств постепенно стало налаживаться функционирование отделов[818]. В Москве одним из наиболее важных отделов, начавших свою деятельность в ноябре – декабре 1917 г., от которого зависело благополучие всего городского хозяйства, был отдел городских предприятий. Его главной задачей было «привести в единую стройную систему управление...предприятиями бывшего городского самоуправления». Заведующий отделом П. Мостовенко так рисовал ситуацию анархии, сложившуюся в муниципальных предприятиях: «Все отношения прежнего Управского аппарата к своим рабочим и служащим покоились на двух основах: своего бессилия воздействовать на рабочих и на попытках заменить твёрдую власть демагогическим прислуживанием по отношению к отдельным группам и категориям рабочих». П.Мостовенко отмечал «громадное переполнение предприятий служащими и рабочими. В некоторых службах управские доклады констатировали переполнение в 2,5 раза против самых либеральных норм...»[819]. Основными направлениями работы отдела стала «ликвидация переполнения штатов», введение «в определённые рамки всех необычных...прибавок к заработной плате» и установление «более или менее стройной шкалы расценок отдельных видов и категорий труда»[820].

До середины 1918 г. существенных изменений в положении городских предприятий добиться не удалось. При некотором увеличении выручки трамвая за счёт повышения тарифа, число вагонов, выходивших на линии, упало с 600 до 500, что, по мнению П. Мостовенко, было «результатом полного разложения...в службе движения и подвижного состава». Запасы

[818] ЦГАМО. Ф.66. Оп.12. Д.272. Лл.24 – 24об.
[819] Там же. Д.444. Лл.158 – 160.
[820] ЦАГМ. Ф.1364. Оп.1. Д.14. Л.22.

топлива не превышали 4 – 5 дней. Водопровод наладил работу, начали проводиться мероприятия по прокладке новой ветки, строительство железнодорожной линии к водонасосной станции для того, чтобы перевести её на дрова, хотя топливом водопровод был обеспечен на полгода. Продолжали функционировать канализация и газовый завод[821].

В условиях нехватки продовольствия и расстройства транспорта 28 февраля 1918 г. Народный комиссариат по местному самоуправлению поддержал местную инициативу и предложил «всем городам и местечкам» «...неотлагательно в экстренном порядке приступить к организации и развитию муниципального огородничества...»[822]. В Москве при отделе городских предприятий был организован огородный отдел, дела в котором шли успешно[823].

Весной 1918 г. особенно сложной задачей для муниципальных органов было приспособить предприятия, ориентировавшиеся на военные нужды, к мирной обстановке. Тяжело отразился переход к мирной деятельности организованных московским муниципалитетом Сокольнических мастерских[824]. Направленный туда в феврале 1918 г. представитель Бюро Совета районных дум констатировал «полную картину развала и отсутствия ведения дела»[825]. Кардинально изменить ситуацию в Сокольнических мастерских не удалось. К общему развалу добавились призывы со стороны рабочих мастерских, недовольных уровнем зарплаты и возросшими требованиями, к трамвайным рабочим о забастовке. 3 августа 1918 г. было решено временно закрыть мастерские, а рабочих уволить, причём без уплаты полуторамесячной компенсации[826].

В конце 1917 – 1918 гг. муниципальное хозяйство российских городов значительно расширило свои масштабы. Это было связано с масштабными муниципализаторскими усилиями новых городских деятелей. Так, в мае 1918

[821] ЦГАМО. Ф 66. Оп.12. Д.444. Лл.164 – 166.
[822] ГАРФ. Ф. 9475. Оп. 1. Д. 50. Л. 75-75об.
[823] ЦГАМО. Ф 66. Оп.12. Д.444. Лл.164 – 166.
[824] ЦАГМ. Ф. 1364. Оп.1. Д 8. Л.5об.
[825] Там же. Д. 24. Л. 15-16.
[826] ЦГАМО. Ф. 66. Оп. 3. Д. 758. Л. 10.

г. муниципальный отдел Моссовета озаботился вопросом о муниципализации бань. Как отмечал член президиума Гончаров, принципиально вопрос о муниципализации бань муниципальными программами «всех демократических партий» решался утвердительно[827]. На практике процесс муниципализации бань начался осенью 1918 г. Муниципализирована была только часть бань, потребности в ремонте, закупке топлива вызвали необходимость повысить входную плату на 100%[828]. В ноябре 1918 г. муниципализацией бань занялись в Туле. На отдел городского хозяйства была возложена обязанность провести в них необходимый ремонт[829].

Осенью 1918 г. в российских городах начались попытки муниципализировать торговлю. 14 ноября 1918 г. президиум Моссовета принял решение о муниципализации торговли в Москве. В ведение продовольственного отдела для организации снабжения населения переходила торговля обувью, галантереей, коврами, шорными изделиями, посудой, хозяйственными, канцелярскими принадлежностями, часами, ювелирными изделиями. В течение 3 дней владельцы торговых учреждений должны были предоставить всю информацию об имевшихся у них товарах[830]. Функции розничного распределения были переданы отделу снабжения Моссовета. Для управления местными производственными предприятиями создавался городской совнархоз. В каждой отрасли торговли создавался центральный советский магазин с отделениями в каждом районе. В качестве контрагентов могли быть допущены кооперативные лавки. Пополнение муниципальных магазинов должно было идти из государственных оптовых и фабрично-заводских складов по нарядам комиссариата снабжения согласно общегосударственному плану[831].

Ситуация с очисткой городов от мусора в 1918 г. стала ещё более катастрофической. Возможностей очистить Москву муниципалитет не имел.

---

[827] Там же. Д. 753. Л. 22.
[828] Там же. Д. 753. Л.67-67об.
[829] ГАРФ. Ф.393. Оп.3. Д.440. Л.129.
[830] ЦГАМО. Ф. 66. Оп. 2. Д. 52. Л. 151.
[831] Там же. Оп. 12. Д. 348. Л. 52.

28 июня 1918 г. заведующий отделом городских предприятий Моссовета П.Н. Мостовенко констатировал, заявил, что ассенизационные обозы не справлялись со своими задачами. Москва «...была переполнена нечистотами до крайних пределов:..»[832]. В октябре 1918 г. заведующий отделом благоустройства констатировал негодное, полуразрушенное, антисанитарное состояние городского хозяйства[833].

В Туле решили совместить решение проблем безработицы и очистки города, организовав в апреле 1918 г. временные общественные работы, на которые было привлечено 120 безработных[834]. Системных изменений в очистке Москвы не происходило, поэтому в декабре 1918 г. было решено отдать очистку города в частные руки на основе подрядной системы. Город был разделён на 11 участков. 6 из них отдавались подрядчикам, 5 оставались в хозяйственном ведении Моссовета. На основе конкурса участки распределялись на 1 год между подрядчиками, которые должны были очищать территории, вывозить мусор на свалки, посыпать песком тротуары, мосты. Расчеты с подрядчиками производились ежемесячно[835].

Ко времени прихода большевиков к власти ситуация с продовольственными органами была запутанной. Часть городских продовольственных комитетов ещё проходила процесс слияния с муниципальными продкомами, часть уже действовала как часть муниципальной организации. С роспуском городских дум продовольственные органы переходили под управление городских или иных местных советов.

30 января 1918 г. на пленарном заседании Моссовет принял программу дальнейшей деятельности в продовольственной сфере. Для решения продовольственной проблемы совет намеревался установить «действительный товарообмен» между производящими и потребляющими губерниями, решать транспортные проблемы, посылать в снабжающие

[832] Там же. Оп. 3. Д. 758. Л. 6.
[833] Там же. Оп. 2. Д. 52. Л. 140.
[834] ГАРФ. Ф.393. Оп.3. Д.440. Л.188об.
[835] ЦГАМО. Ф. 66. Оп. 3. Д. 757. Л. 148.

губернии делегации «с самыми широкими полномочиями», разгрузить Москву от населения, которое было не связано с производством или службой, то есть от «нетрудовых элементов». Смягчить продовольственный кризис должна была организация общественного питания, нормировка всех продуктов питания и распределение их исключительно по карточкам, энергичная борьба со спекулянтами, мешочниками, закрытие ресторанов 1 и 2 разрядов и строжайший контроль над всеми прочими трактирными заведениями, установление в них такс и отпуск продуктов по карточкам. При Мосгорпродкоме создавался отдел по борьбе со спекуляцией, в компетенции которого было право обыска складов и ареста товаров и лиц, виновных в спекуляции[836].

Одной из первых мер реорганизованного московского продовольственного органа было изменение системы карточного распределения, введение сначала четырёх, а потом трёх категорий классового пайка в зависимости от источника существования (физический или умственный труд, нетрудовой доход)[837]. 11 июня 1918 г. было объявлено об установлении в Москве продовольственной диктатуры. На всех фабриках, заводах, мастерских, торговых предприятиях от каждой сотни рабочих выбирался один на продовольственную работу, в продотряды районных советов[838]. Одним из основных направлений деятельности продовольственного отдела Моссовета было развитие дела общественного питания. К лету 1918 г. районными думами и советами в каждом районе Москвы было открыто до 16 – 19 столовых и чайных. В августе был организован отдел общественного питания, который стал действовать совместно представителями районов. Под его началом к октябрю 1918 г. имелся 881 питательный пункт, которые ежедневно посещали 400 тыс. человек[839].

Организация системы государственного снабжения и распределения

[836] Там же. Оп. 12.Д. 127. Л. 18, 24.
[837] Там же. Оп. 1. Д. 108. Л. 1об-2.
[838] Там же. Оп. 12. Д. 358. Л. 2-3, 10.
[839] Там же. Оп. 1. Д. 108. Л. 2об.

среди населения продуктов по принципу классового пайка вступала в противоречие с сохранявшейся вольной торговлей, всё больше превращавшейся в спекулятивную. В связи с этим перед местными советами встал вопрос о муниципализации всей частной торговли. Продовольственный отдел Моссовета приступил к муниципализации пекарен, булочных, а затем и всей частной торговли предметами первой необходимости с лета 1918 г.. Всего в Москве было муниципализировано до 5500 магазинов[840]. В докладе коллегии горпродукта о муниципализации торговли по состоянию на декабрь 1918 г. приводилась информация о количестве опечатанных и вновь открытых (с учётом тех, где опись имущества ещё производилась), теперь уже муниципальных, магазинов. Так, из 473 закрытых мануфактурных магазинов было открыто только 40, т.е. 8,5%, из 196 закрытых частных магазинов готового платья удалось открыть 11 (5,6%), из 430 магазинов хозяйственных и скобяных принадлежностей – 46 (10,7%), из 596 обувных – 31 (5,2%), из 185 магазинов белья – 17 (9,2%). В вопросе снабжения населения, по мнению комитета, «...рисуются самые мрачные перспективы. Дело в том, что товары, имеющиеся на складах и в магазинах, распродаются с невероятной быстротой, а пополняются центральными и местными учреждениями чрезвычайно слабо... Население не уверено, что оно получит через некоторое время то, что ему может понадобиться, и поэтому оно стремится сейчас же немедленно использовать полученную карточку и готово простоять даже целые сутки, а то может и больше, в очереди за покупкой предмета, который может быть в данный момент ему и не нужен...»[841]. Нехватка продовольствия в городах вынуждала местные советы задуматься о самостоятельных действиях по добыче продуктов питания. Летом 1918 г. продовольственный отдел Моссовета приступил к организации продовольственных отрядов из числа рабочих, которые предоставлялись затем в распоряжение Наркомата по продовольствию[842].

---

[840] Там же. Д. 108. Л. 2об.
[841] ЦГАМО. Ф. 66. Оп. 12. Д. 448. Л. 20-20об, 24-24об.
[842] Там же. Оп. 2. Д. 52. Л. 9.

В связи с острой нехваткой продовольствия 26 августа президиум Моссовета решил снять все продовольственные заградительные отряды в пределах Московской окружной железной дороги, дано разрешение на ввоз рабочими и трудящимися в Москву до 1,5 пудов продуктов. Констатируя, что за хлебом собирались ехать много рабочих, президиум Моссовета в своём воззвании предложил рабочим во избежание расстройства железнодорожного сообщения, спекуляций, приостановки заводов и фабрик действовать не поодиночке, а организованно, выбрав уполномоченного для закупки хлеба для всей группы, либо через профсоюзы, либо через фабзавкомы. Перед поездкой рабочие должны были получить удостоверение в продовольственных отделах районных советов Москвы[843].

Острым оставался топливный вопрос. В марте 1918 г. положение с топливом в Москве было, как заявлял заведовавший хозяйственным отделом Моссовета Радзивиллов, «критическое и почти безнадёжное». Из-за нехватки денег и расстройства транспорта Моссовет не мог привести уголь из подмосковного угольного бассейна, где его было в изобилии[844].

Лето 1918 г. принесло некоторое облегчение. Для заготовки топлива на предстоявшую зиму в экстренном порядке формировались рабочие отряды, отправлявшиеся на места заготовок дров для их погрузки и доставки в Москву[845]. Однако, как и в зиму 1917/18 гг. топлива было заготовлено мало. 19 ноября 1918 г. на заседании пленума Моссовета А.И. Пискарев констатировал отсутствие в Москве дров на зиму, а всю вину возложил на органы, которые не могли наладить организацию аппарата доставки дров: «...Эти паразиты, которые сидят в этих лесных департаментах и ворочают этими вагонами, которые отправляют наряды, они глубоко пустили свои корни...». Львиная доля имевшихся дров была распределена среди фабрик, заводов, предприятий, учреждений, на домовладения почти ничего не осталось. 70% московских домов топить было нечем, поэтому рабочим

[843] Там же. Оп. 2. Д. 52. Л. 82-84.
[844] Там же. Оп. 12. Д. 385. Л. 2.
[845] Там же. Д. 348. Л. 96.

предлагалось образовывать коммуны с центральным отоплением. В связи с нестабильной ситуацией домовые комитеты, опасавшиеся реквизиций, не имели стимулов загодя заготавливать дрова[846]. Ещё одной причиной топливного кризиса были сепаратные действия местных властей, реквизировавших заготовленные в провинции для Москвы дрова, бюрократизм с получением транспорта.

С 1 декабря 1918 г. вводился общий учёт всех дров, поступавших в Москву и имевшихся у домовых комитетов. Учтённые дрова должны были распределяться между нуждающимися вне зависимости от того, кто их заготовил[847]. Но опасность конфискации и передачи топлива «более нуждающимся» лишала жильцов последних стимулов легально добывать дрова, что вело к ещё большему углублению кризиса с топливом.

Одной из сфер, вмешательство муниципалитетов в которую в конце 1917 – 1918 гг. резко увеличилось, была жилищная сфера. В Москве Совет районных дум совместно с Моссоветом стал проводить активную жилищную политику с ноября 1917 г., взяв на себя руководство организацией домовых комитетов, которые должны были организовываться в каждом домовладении, регулировать взаимоотношения между собственниками домов и квартирными, комнатными жильцами, прислугой, содействовать муниципалитету в деле осуществления его задач[848]. Вскоре одна из таких задач была определена. 29 ноября 1917 г. президиум Московского Совета рабочих и солдатских депутатов издал обязательное постановление о муниципализации недвижимых имуществ, согласно которому управление недвижимостью передавалось в руки домовых комитетов. Наёмную плату, раньше платившуюся домовладельцам, жильцы должны были вносить в домовые комитеты, которые получали право оставлять до половины собранной суммы «на покрытие расходов по содержанию недвижимостей», а оставшуюся часть – отдавать в кассу Совета районных дум. Таким образом,

[846] Там же. Д. 369в. Л. 91, 93, 96, 98.
[847] Там же. Оп. 12. Д. 369в. Л.191-192, 195.
[848] ЦАГМ. Ф.1364. Оп.1. Д.5. Л.16.

домовладельцы лишались доходов и отстранялись от управления своими домами[849]. 12 декабря пленум Моссовета уточнил, что муниципализации подлежали только помещения с валовым доходом свыше 750 р. в год[850]. Как сообщает Н.М. Алещенко, из 28 тыс. домовладений в подчинение Совета районных дум переходили более 4 тыс.[851]

Москва была первым городом в России, который решился на муниципализацию жилищ. Город стал экспериментальной площадкой, на которой социалисты определяли методом проб и ошибок пути реализации этой идеи, выявляли возможные подводные камни, проверяли эффективность меры, которую в дальнейшем планировалось провести в общероссийском масштабе. Одним из инициаторов муниципализации недвижимости в Москве был состоявший в конце 1917 г. в рядах меньшевиков-объединенцев Д.В. Кузовков. В качестве одной из причин поспешного начала муниципализации Д.В. Кузовков назвал возможность направить в пользу города на удовлетворение жилищной нужды те средства, которые к 1 декабря 1917 г. могли бы получить в качестве квартирной платы домовладельцы. Недовольные этим меньшевики-оборонцы указывали на поспешность и непродуманность мер, неопределённость правовых оснований деятельности домовых комитетов как аппарата, при помощи которого радикально настроенные социалисты надеялись провести муниципализацию[852].

Причины муниципализации недвижимостей носили и более глубокий характер. В начале 1 мировой войны для преодоления жилищных спекуляций царское правительство заморозило цены на квартиры, поэтому домовладельцы были вынуждены сначала сократить, а затем и вовсе отказаться от ремонта, постройки новых домов. В условиях острого дефицита помещений недвижимость становилась предметом краткосрочных спекуляций, местом более или менее надёжного вложения капитала. Чёрный рынок купли-продажи и сдачи в аренду домов и квартир рос, закон о твёрдых

[849] ЦГАМО. Ф.66. Оп.12. Д.216. Л.70.
[850] Там же. Д. 406. Л. 111-116.
[851] Алещенко Н.М. Московский Совет в 1917 – 1941 гг. М.: Наука, 1976. С.68.
[852] ЦГАМО. Ф. 66. Оп. 12. Д. 134. Л. 3.

ценах, несколько подкорректированный Временным правительством в интересах домовладельцев, при слабости власти почти в открытую нарушался. Становилось очевидным, что ограниченное вмешательство в права частной собственности на недвижимость при сохранении в целом рыночных взаимоотношений не давало своих результатов. Оставался только один путь – полное изъятие недвижимой собственности из рыночного оборота – мера, которая на местах подрывала основы капиталистической системы хозяйствования в целом.

Недовольные принятием Моссоветом постановления о городских недвижимостях домовладельцы провели 16 декабря 1917 г. общее собрание домовладельцев Москвы, на котором признали постановление Моссовета «нарушающим основные права граждан» и не имеющим законной силы. Не надеясь на действенность юридических аргументов, домовладельцы привели ряд практических доказательств нецелесообразности принятия Моссоветом такого решения. Так, даже 100% наёмной платы, по их мнению, не могли покрыть текущие издержки по содержанию домов в связи с инфляцией и вздорожанием топлива и рабочей силы. Возложение управления домами на домовые комитеты, не имевшие хозяйственного опыта, необходимых знаний, оборотных средств, образованные исключительно в продовольственных целях, не заинтересованные в хозяйственности управления, вело, как считали москвичи-собственники недвижимости, к «дальнейшей городской и общегосударственной разрухе в стране». Непризнание муниципалитетом лежавших на частных недвижимостях ипотечных долгов вело к краху частных кредитных учреждений и держателей их ценных бумаг. Местный характер этой меры (общегосударственных решений по вопросу о муниципализации недвижимостей не было) означало усиление в стране экономической анархии, прекращение частного домостроительства, отсутствие заказов в строительной промышленности, безработицу среди строительных рабочих[853]. Полностью поставить под свой контроль домовые

[853] ЦАГМ. Ф. 1364. Оп. 1. Д. 30. Л. 37-37об.

комитеты Моссовету не удалось.

К лету 1918 г. жилищный кризис в Москве только усугубился. Моссовет называл три основных причины этого: 1) эвакуация из Петрограда в апреле 1918 г. центральных учреждений, которым было предоставлено в Москве около 650 помещений, причём в связи с их неорганизованностью многие помещения остались неиспользованными, были зафиксированы факты массового расхищения и порчи имущества и помещений; 2) необходимость размещения воинских частей; 3) быстрое разрушение жилищ на окраинах в связи с тем, что многие из домов не ремонтировались с начала мировой войны. Для улучшения положения с жильём было решено продолжать политику уплотнения жилищ.

Рабочие были недовольны тем, что взамен прежних недорогих лачуг на окраинах советская власть предлагала им занять огромные комнаты в центре с высокой квартирной платой, далеко от фабрик, до которых приходилось идти несколько часов пешком[854]. Для улучшения жилищного положения рабочих и сокращения времени на дорогу к фабрике или заводу началось создание рабочих домов. Районные комиссии из представителей профсоюзов и фабзавкомов, партийных организаций и ЧК должны были обследовать большие дома, расположенные рядом с фабриками, и выбранные дома приспособить для рабочих близлежащей фабрики. Вместо прежних размеров арендной платы за помещения, зависевших от их стоимости, для рабочих должна была быть введена новая система оплаты за жильё в размере определённого процента от заработной платы рабочего[855].

В условиях муниципализации жилья важнейшей функцией органов управления городским хозяйством становилось распределение жилищного фонда между нуждавшимися. Из-за неналаженности контроля над свободными помещениями сами большевики признавали распределительную систему очень несовершенной. Обязанность доводить до сведения жилищного отдела о наличии свободных помещений чаще всего не

[854] ЦГАМО. Ф. 66. Оп. 12. Д. 369б. Л. 231-233.
[855] Там же. Л. 225.

исполнялась, а средств принуждения у жилищного отдела не имелось, самоуплотнение не давало больших результатов, поэтому, несмотря на то, что свободные помещения в городе были, московские власти сталкивались с их острым дефицитом. К ноябрю 1918 г. из Москвы было выселено 4719 «нетрудовых элементов», переселено в лучшие дома 19150 рабочих[856].

Муниципализация жилищ давала муниципалитетам не только финансовые права, возможности пользования и распоряжения помещениями, но и возлагала на муниципалитеты обязанность поддерживать должное состояние, при необходимости осуществлять ремонт недвижимых имуществ. Московский муниципалитет не успевал ремонтировать не только муниципализированные строения, но даже муниципальные помещения. Так, в 1918 г. строительному подотделу жилищно-земельного отдела Моссовета план по ремонту зданий, перешедших от городского самоуправления, удалось выполнить только на 40% (в основном – школы, больницы): мешало отсутствие финансирования до марта 1918 г., а после получения средств – недостаток стройматериалов, строительных рабочих, транспорта. Что же касается муниципализированных зданий, то, как отмечалось в отчёте строительного отдела, он «...ограничивался только выдачей разрешений на ремонт и оказывал содействие в приобретении материалов и выполнял функции технического контроля»[857]. Отдел был вынужден санкционировать работу подрядчиков с их материалами, достававшимися нелегально, и рабочей силой, кроме того, значительный объём строительных работ вёлся самими домовыми комитетами и квартальными хозяйствами.

В Туле в 1918 г. отдел городского хозяйства губисполкома отказывался от муниципализации домов из-за отсутствия технического аппарата для их правильной эксплуатации, отмечалось что муниципализированные дома приходили в «состояние разрушения». Однако домовладельцы также предпочитали не вкладываться в ремонт домов, поэтому Совет городского хозяйства пытался заставить собственников заняться ремонтом своих домов

[856] ЦГАМО. Ф. 66. Оп. 12. Д. 369в. Л. 199-200.
[857] Там же. Оп. 1. Д. 108. Л. 80-81.

принудительно[858].

Одним из первых декретов народного комиссариата по просвещению всё школьное дело, находившееся ранее в ведении нескольких ведомств, полностью передавалось городским самоуправлениям. В первые месяцы после прихода к делу муниципального управления большевиков отдел народного образования Совета районных дум Москвы был занят борьбой с политической забастовкой, приведшей к «общему параличу» всех просветительских учреждений города. Более 2-х месяцев ушло на восстановление нормальной деятельности[859]. От Московской городской думы Совет районных дум унаследовал руководство более чем 300 городскими учебными заведениями, число которых ещё более увеличилось за счёт принятия в ведение муниципалитета бывших земских школ в пригородах[860], 150 церковно-приходских школ, 18-ти государственных высших школ. Учительский персонал церковных школ, не удовлетворявший требованиям, предъявлявшимся к городским учителям, был устранён[861].

Весной 1918 г. отдел народного образования Совета районных дум Москвы приступил к реформированию учебной системы. Главной целью было создать школу, основанную на трудовом начале, ввести смешанную и светскую систему обучения. Все занятия в школах должны были быть реорганизованы на новых началах: часть процесса обучения в тёплое время года должна была вестись на открытом воздухе, в поле, сочетаться с подвижными играми, экскурсиями, беседами по природоведению[862].

В соответствии с новыми задачами в Москве муниципальный отдел народного образования принял решение организовать летнее времяпрепровождение детей в сельской местности, в достаточной мере снабжённой продовольствием: в Воронежской, Тамбовской, Саратовской, Самарской, Пензенской, Симбирской, Уфимской губерниях. Местные советы

[858] ГАРФ. Ф.393. Оп.3. Д.439. Л.179; Там же. Д.440. Л.247.
[859] ЦГАМО. Ф. 66. Оп. 2. Д. 26. Л. 24.
[860] ЦАГМ. Ф.1364. Оп.1. Д.14. Л.22об.
[861] Там же. Д. 37. Л. 1-2.
[862] Там же. Д. 105. Л. 1.

выразили согласие приютить на лето около 10000 детей[863]. Недоучёт условий острого гражданского противостояния привёл к трагической ситуации: в связи с гражданской войной около 5000 детей оказались отрезанными от советской территории на Каме, ещё 1700 детей оказались за чертой фронта в районе Бирска и Бугульмы. В некоторых летних колониях учителя арестовывались чехословаками, одна колония подверглась обстрелу[864]. В захваченные районы была направлена экспедиция, снабжённая мандатами нейтральных организаций, и дети были успешно вывезены в Москву[865]. Опыт организации летних колоний был признан неудачным[866]. В Туле летом 1918 г. отдел народного образования при губисполкоме также организовал летние колонии, в которых отдохнуло около 250 детей[867].

Согласно изданному 26 июня 1918 г. положению об организации дела народного образования в Российской Республике, общее руководство в этой сфере сосредоточивалось в Народном комиссариате просвещения, а на местах – в руках местных советов. Осенью 1918 г. школьное дело в Москве получило дальнейшее развитие. С упразднением Областного комиссариата народного просвещения, преобразованием ряда других комиссариатов в ведение отдела народного образования передавались все средние учебные заведения Москвы, насчитывавшие до 750 школ 1 ступени и до 200 школ 2 ступени. Обучение во всех муниципальных школах было бесплатным, преимущество при приёме отдавалось детям рабочих и неимущим. В школах было организовано питание детей. Если раньше дети, обучавшиеся в школах I ступени, вовсе не получали питание, то к концу 1918 г. горячими завтраками было обеспечено 83,15% учащихся, холодными – 14,47%, не получали питание лишь 2,38% учеников. Среди школ началось распределение детской одежды и обуви[868].

Летом 1918 г. отдел народного просвещения приступил к созданию сети

[863] Там же. Л. 1-2.
[864] ЦГАМО. Ф. 66. Оп. 1. Д. 188. Л. 21об.
[865] Там же. Оп. 2. Д. 26. Л. 27об.
[866] Там же. Оп. 3. Д. 812. Л. 17-18.
[867] ГАРФ. Ф.393. Оп.2. Д.3.
[868] ЦГАМО. Ф. 66. Оп. 1. Д. 188. Л. 21об.

детских садов. За период с мая по ноябрь 1918 г. их число увеличилось с одного до 34, в которых занималось 1260 детей, были открыты 42 летние детские площадки, каждая из которых обслуживала по 100 детей. На основе площадок осенью 1918 г. было решено организовать новые детские сады. К весне 1919 г. планировалось довести число детсадов до 150[869].

Динамика развития деятельности городского отдела народного просвещения за период 1917 – 1918 г. наглядно может быть представлена в виде таблицы.

Рост числа учреждений, подведомственных отделу народного образования Моссовета, в период с 1917 по 20 февраля 1919 г.[870]

Название культурных учреждений.	*Находилось в ведении Московского городского общественного управления в 1917 г.*	*Находилось в ведении отдела народного просвещения к 20 февраля 1919 г.*
Детские сады	*2*	*86*
Школы I ступени	*325*	*672*
Школы 2 ступени	-	*163*
Школы и курсы для взрослых	*5*	*54*
Клубы для взрослых	-	*56*
Клубы для подростков	-	*59*
Библиотеки	*32*	*86 + 60 передвижных*
Театры и студии	-	*55*

[869] Там же. Оп. 2. Д. 26. Л. 25-26.
[870] Там же. Оп. 1. Д. 188. Л. 19об.

Учреждения изобразительного искусства	*2*	*51*
Народные дома	*3*	*15*

В наследство от Московской городской думы Бюро Совета районных дум, а затем Моссовету досталось дело управления медициной в Москве. Будущий народный комиссар здравоохранения Н.А. Семашко, возглавлявший медико-санитарный отдел, стремился к проведению в жизнь принципов общедоступности и бесплатности медицины. Главными медико-санитарными задачами были провозглашены: борьба с социальными болезнями (туберкулезом, венерическими), борьба с детской смертностью, устранение междуведомственных рамок между медицинскими учреждениями, ведение широкой санитарно-просветительской деятельности[871]. Однако в условиях забастовки врачей, слабого финансирования, нехватки медикаментов, распространения инфекций, антисанитарных условий жизни значительной части населения и слабости власти решить эти задачи было невозможно. Несмотря на труднейшие условия, отдел не отказывался от расширения сферы компетеции. Так, 7 марта 1918 г. в связи с решением свёртывавшего свою деятельность Союза городов о закрытии своей зубоврачебной амбулатории Совет районных дум Москвы взял её в своё ведение для нужд москвичей[872]. В Туле также было принято решение принять имущество лазаретов Союза городов в своё ведение, используя его для оборудования городских лечебных учреждений[873]. С 1 июня 1918 г. в ведение врачебно-санитарного отдела Моссовета перешли кареты скорой помощи, которые должны были являться в места уличных несчастий и бесплатно перевозить в лечебные учреждения[874]. Согласно постановления исполкома Моссовета от 5 октября 1918 г., было решено

[871] Петров Б.Д., Потулов Б.М. Н.А. Семашко. М.: Медицина, 1974. С. 62 – 63.
[872] ЦГАМО. Ф. 66. Оп. 12. Д. 214. Л. 164.
[873] ГАРФ. Ф.393. Оп.3. Д.440. Л.155об.
[874] ЦГАМО. Ф. 66. Оп. 3. Д. 769. Л. 45.

привлечь к бесплатной трудовой повинности частнопрактикующих врачей Москвы[875]. Реорганизации подверглось управление больницами. Вместо единоначалия создавались больничные комитеты, составлявшиеся наполовину из младших и наполовину из старших служащих. Больничные комитеты должны были координировать и направлять работу лечебных учреждений.

Наряду с очевидными успехами, например, созданием туберкулёзного института, в своём докладе перед пленумом Моссовета 17 декабря 1918 г. комиссар здравоохранения Семашко отмечал трудности, с которыми сталкивались врачебные учреждения: захваты военными учреждениями лечебниц, которые удавалось с трудом отстоять, их переполнение, отсутствие санитарных автомобилей, изгнания врачей-специалистов, не поладивших с низшими служащими, проблемы снабжения больниц топливом и продовольствием[876].

После захвата радикальными социалистами власти в городах и начала проведения мероприятий, направленных на трансформацию капиталистической экономики в соответствии с социалистическими воззрениями кризисная ситуация в сфере муниципальных финансов продолжала осложняться. Основными задачами находившихся у власти в муниципалитетах деятелей было восстановить работу нарушенного финансового аппарата и взимание налогов с населения, ввести новые налоги, установленные как в соответствии с законом Временного правительства, так и по декретам, постановлениям СНК, самих местных советов.

В связи с переходом власти к большевикам доверие к финансовой системе резко упало, стал наблюдаться массовый отлив вкладов из банков. «Дело дошло до того, - отмечал А.И. Рыков, что Государственный банк выплачивал ежедневно 100 млн. р., притоку же не было никакого»[877]. Национализация банков позволила спасти их от неизбежного банкротства, но

[875] Там же. Оп. 12. Д. 348. Л. 140.
[876] Там же. Д. 369в. Л. 329-333.
[877] Там же. Д. 122. Л. 6.

практически лишала города и предприятия возможности покрывать нехватку доходов заёмными средствами.

В связи с этим весной 1918 г. большевики попытались усилить муниципальные финансы за счёт создания в качестве альтернативы банкам государственной учётно-ссудной комиссии, упорядочения налоговой системы. В качестве важнейшего источника пополнения местных финансов членом президиума Моссовета Н.С. Ангарским назывались косвенные налоги, «чтоб выкачать деньги из карманов крестьян», налоги в то время вообще не плативших. «...Нечего бояться, что это есть измена программам социалистов, отрицающим всякие косвенные налоги, - заявлял Н.С. Ангарский, - надо быть решительным, иначе мы придём к катастрофе...»[878].

В Москве в конце 1917 – начале 1918 г. по мере укрепления позиций организованных большевиками органов по управлению городом, финансовые проблемы выходили на первый план в деятельности муниципального органа – Совета районных дум. По воспоминаниям Е.Л. Афонина, «Мы очутились буквально у разбитого корыта...». В первые месяцы существования Совета районных дум дефицит средств был особенно острым и покрывался за счёт экспроприаций из московского отделения Государственного банка и займов у государства. Как сообщал Е.Л. Афонин, «Все наши выемки из банка и казначейства к 1 января выразились в сумме 38 млн. р.»[879]. А качестве займов от государства московским муниципалитетом было получено 50 млн. р.[880]

Наиболее актуальным в конце 1917 г. был не только вопрос о том, какие налоги следует ввести для сбалансирования доходов и расходов и прекращения «экспроприаций» из Госбанка, но и проблема, как собрать с населения суммы по уже действовавшим налогам. Повышенный Советом районных дум Москвы 21 ноября 1917 г. с 10 до 20% доходности (или с 1 до 2% стоимости) городской оценочный сбор[881] первоначально не принёс

---

[878] ЦГАМО. Ф. 66. Оп. 2. Д. 9. Л. 12-16.
[879] Афонин Е.Л. В 1917 году // Октябрьское восстание в Москве: сб. документов, статей и воспоминаний. М.: гос. изд-во. Моск. отделение, 1922. С.72 – 75.
[880] ЦГАМО. Ф. 66. Оп. 12. Д. 369а. Л. 70-71.
[881] ЦАГМ. Ф.1364. Оп.1. Д.8. Л.2.

существенных средств, так как домовладельцы, лишившиеся по решению советской власти квартирной платы со стороны жильцов, просто не имели возможности его выплатить. В конечном итоге, сохранив оценочный сбор для оставшихся в частной собственности домовладений, в муниципализированных домах Совет перешёл к обложению налогом на недвижимость – жилищным сбором - домовых комитетов, которые стали получать квартплату непосредственно от жильцов, минуя домовладельцев. Жилищный сбор представлял собой определённое процентное отчисление с дохода муниципализированных владений, доходность которых превышала 750 руб. в месяц. Таких владений в Москве насчитывалось около 3500. Процентное отчисление с таких домов в пользу города зависело от престижности района, в котором оно находилось, от наличия канализации, централизованного отопления, времени года[882]. В Туле в марте 1918 г. также было решено сложить оценочный сбор с беднейшего населения[883].

В связи с отказом СНК финансировать местные советы «для изыскания средств на содержание Советов как органов самоуправления» по решению президиума Моссовета была создана комиссия, которой было предложено в срочном порядке заняться разработкой налоговых мероприятий[884]. 26 января 1918 г. для покрытия расходов Совета районных дум и других советских отделов Московский совет рабочих и солдатских депутатов установил единовременный подоходный налог в размере полного оклада государственного подоходного налога за 1916 г., половину которого необходимо было уплатить в срок до 1 марта, а остаток – до 1 мая[885]. Как отмечалось в небольшевистской прессе, этот налог ложился тяжким бременем на тех домовладельцев и фабрикантов, которые до Февральской революции имели в связи с войной и жилищным дефицитом большой доход, но к началу 1918 г. его лишились[886].

---

[882] ЦИАМ. Ф.179. Оп.3. Д.1425. Л.152.
[883] ГАРФ. Ф.393. Оп.3. Д.440. Л.152об.
[884] ЦГАМО. Ф. 66. Оп. 12. Д. 415. Л. 72.
[885] Русские ведомости. 1918. 31 января.
[886] Там же. 26 марта.

В начале 1918 г. финансово-податной отдел смог возобновить деятельность в полном объёме. Главной задачей было побудить налогоплательщиков аккуратно: вовремя и в полном объёме – вносить положенные средства в кассу города. Для взыскания недоимок по городским сборам с 5 марта 1918 г. вступал в действие декрет, в соответствии с которым устанавливались меры ответственности за неуплату налогов в срок. Финансово-податному отделу в отношении должников предоставлялось право: прекращать отпуск воды, газа и электричества; выселять из занимаемых помещений; налагать штрафы и применять другие меры вплоть до конфискации имущества; сдавать уклонявшихся от уплаты на принудительные работы. Те предприятия, которые не могли внести налоги дензнаками, должны были уплачивать своими продуктами или изделиями[887]. 16 апреля 1918 г., в соответствии с докладом Е.Л. Афонина, было решено предпринять ещё более жёсткие меры: при отделе сборов временно создавалась особая комиссия из представителей отдела, которая должна была выбрать из каждой категории сборов 5 – 10 наиболее состоятельных недоимщиков, после утверждения комиссией списка к должникам применялись такие меры, как закрытие их заведений, предприятий, конфискация имущества, которое передавалось районным управам или Комитету общественного питания[888]. В Туле для взыскания недоимок по городским налогам тоже предпринимались решительные меры: летом 1918 г. была произведена опись имущества «целого ряда местных богатеев». Долги были взысканы почти со всех, за исключением скрывшихся на Украину[889].

В течение первой половины 1918 г. поступления городских налогов в бюджет г. Москвы постепенно увеличивались: если в январе отдел сборов Совета районных Дум получил 1537939 р. 18 к., из которых оценочный сбор составил 64%, сборы с торгово-промышленных заведений – 7,5% от этих доходов, то в феврале в отдел сборов поступило на 33% больше, в марте – в

[887] ЦАГМ. Ф. 715. Оп. 4. Д. 1. Л. 34об.
[888] ЦАГМ. Ф.1364. Оп.1. Д.14. Л.91.
[889] ГАРФ. Ф.393. Оп.3. Д.439. Л.6.

20 раз больше, чем в январе, из них оценочный сбор – 7,7%, сбор с торгово-промышленных заведений – 5%, единовременный городской подоходный налог – 72,6%. Однако показатели собираемости некоторых налогов были не на высоте: так, по оценочному сбору было выплачено только 25% от того, что предполагалось получить, сборы с торгово-промышленных заведений удалось получить на 96%, поступления по единовременному городскому подоходному налогу составили 31% от запланированного[890].

Расходы кассы Совета районных дум в период с 12 ноября 1917 г. по 1 июля 1918 г. значительно превышали доходы: потрачено было в 2,27 раза больше, чем за это время поступило городских налогов. Значительные траты в первый период связаны с выплатой жалованья работникам трамвая, канализационного отдела, водопровода, транспортного отдела, газового завода, городского ломбарда, боен, продовольственного комитета (примерно треть от общей суммы расходов). Сократить расходы во второй период удалось за счёт вывода части отделов из компетенции Совета районных дум и городской кассы, перевода городских предприятий в режим самоокупаемости[891] Как отмечал Е.Л. Афонин, в первые месяцы после большевистского переворота трамвай ежемесячно приносил больше 3 млн. р. дефицита, но с мая 1918 г. «трамваи стали на собственные ноги», а в июне 1918 г. в доходах образовался даже некоторый излишек, поэтому муниципальный отдел смог взять из трамвайной кассы 500 тыс. р. на содержание лазаретов[892].

Результаты работы финансово-податного отдела были противоречивыми: расходы Совета районных дум с 12 ноября 1917 по 30 июня 1918 г. превысили собранные налоги более чем в 2 раза. Разница покрывалась за счёт выжимания максимального количества средств с муниципальных предприятий, путём займов у государства и экспроприаций из госбанка. Летом 1918 г. ежедневно в кассу муниципалитета поступало 200

[890] ЦИАМ. Ф.179. Оп.3. Д.1425. Л.4, 16 – 16об.
[891] Там же. Л.18 – 18об.
[892] ЦГАМО. Ф. 66. Оп. 12. Д. 369а. Л. 71.

– 300 тыс. р., в то время как тратилось свыше 1 млн. р. В процессе обсуждения доклада Е.Л. Афонина о положении финансово-податного отдела бывшего Совета районных дум на заседании исполкома Московского совета рабочих депутатов 13 июля 1918 г. член исполкома Смирнов заявил, что работа финансово-податного отдела кажется ему неудовлетворительной[893]. Бывший председатель Совета районных дум член Президиума Моссовета М.Ф. Владимирский поддержал Е.Л. Афонина, указав, что «ни один город, ни один Совет не существует на свои средства, за исключением Моссовета. Нигде налоговая система не развита так, как в Москве...что касается дефицита, то все города ещё до революции работали с дефицитом». «В период слияния Бюро Совета районных дум и Моссовета, конечно, произошла заминка и расстройство в делах, как и должно быть...»[894].

Несмотря на плачевное финансовое положение, финансовому отделу Совета районных дум сравнительно быстро удалось возобновить взимание налогов. Если раньше возможность введения новых налогов муниципалитетами жестко ограничивалась Городовым положением 1892 г., положением Временного правительства о городских финансах от 29 сентября 1917 г., то после Октябрьской революции появилось гораздо больше возможностей для расширения налоговой базы (на основе решений местных советов). В телеграмме СНК о субсидировании местных советов отмечалось, что, т.к. советы в качестве власти на местах обладают и налоговыми правами, они должны финансироваться путём введения местных налогов[895]. Например, не предусматривавшийся в законодательстве дооктябрьского периода единовременный городской подоходный налог должен был дать Москве существенную сумму: около 150 млн. руб., т.е. больше, чем вся сумма доходов, которую в начале 1917 г. Московская городская дума предполагала получить в своё распоряжение за 1917 г., однако показатели собираемости налогов, несмотря на предпринятые жёсткие меры, были низкими. В то же

[893] Там же. Д. 444. Л. 217-217об
[894] ЦГАМО. Ф.66. Оп.2. Д.9. Л.38 – 41.
[895] Вестник отдела местного управления КВД. №1. 1917. 27 декабря. С.9.

время усилилась финансовая поддержка Москвы со стороны центральной власти, не заинтересованной в финансовом коллапсе московского городского управления.

Перспективы финансового положения Москвы во второй половине 1918 г. оставались туманными. Как отмечал Е.Л. Афонин, выступая на пленарном заседании Моссовета 6 августа 1918 г., чтобы просуществовать до 1 января 1919 г. муниципальному хозяйству требовалось более 200 млн. р., от имевшихся к июлю 1918 г. налогов и возмещения части расходов государством город мог получить 157 млн. р. Высказываясь против дальнейшей национализации и обобществления промышленных и торговых предприятий, Е.Л. Афонин сообщал, что в этом случае муниципалитет лишался бы объектов обложения, с национализированного «...нельзя драть тех трёх шкур, какие можно свободно и законно драть с теперешней буржуазии...». Национализация и муниципализация подрывали бы основы ведения городского хозяйства. В качестве источников дополнительного дохода Е.Л. Афонин назвал введение налога на извозчиков-лихачей, городской квартирный налог и налог на торгово-промышленные учреждения[896]. Ещё одним важным источником выхода из финансовых трудностей заведующий фин. отделом считал создание советских доходных предприятий: «...это путь, предложенный кооперацией, муниципалитет стоял на этой почве...». Часть полученной прибыли доходные предприятия должны были бы отчислять в пользу тех, которые по своей природе бездоходны[897].

Особый московский городской квартирный сбор был введён 21 августа 1918 г. для покрытия расходов по содержанию городской милиции, его сумма устанавливалась в зависимости от стоимости помещения или уплачивавшейся за него наёмной платы на 1 января 1917 г. (от 8 до 20%)[898]. Но уже 18 января 1919 г. этот налог, в связи со сложностью в новых условиях

[896] ЦГАМО. Ф. 66. Оп. 12. Д. 369а. Л. 72.
[897] Там же. Л. 72-73, 76, 78-79.
[898] ЦАГМ. Ф. 715. Оп. 4. Д. 1. Л. 79.

установить стоимость помещений и тем, что реализация налога не оправдала ожиданий, был отменён[899]. Вводился особый налог в пользу города: 5% и 10% сбор с торговли и промышленности, однако он не был утверждён центральной властью, поэтому в 1919 году тоже не взимался. В 1918 г. проводился ряд принудительных акций в виде единовременных сборов на нужды обеспечения продовольствием и питанием детей[900].

В Туле вопросом о финансировании Совета городского хозяйства при губисполкоме озаботились в марте 1918 г. Была создана финансовая комиссия, которой было поручено подготовить расходную смету и попросить о займе в Наркомате по местному самоуправлению, у губисполкома Совет городского хозяйства попросил 500 тыс. р. на текущие расходы[901]. В июне 1918 г. на нужды городского хозяйства Тулы центр выдал заём в 4 млн. р., по образцу муниципального бюджета 1917 г. была составлена смета Совета городского хозяйства на период с 1 июня по 31 декабря 1918 г., согласно которой дефицит бюджета должен был составить 36% от запланированных расходов. Предоставленный Москвой заём не покрывал и половины дефицита, ускорявшаяся инфляция означала, что расходы Тулы могли превысить предположенные, а поступление средств в бюджет города вряд ли могло быть стопроцентным.

Показатели собираемости ряда налогов по итогам 1918 г. оставляли желать лучшего. Так, в Москве 5 и 10% сбор с торговли и промышленности (без учёта штрафов) был собран в 1918 г. на 82%, трактирный сбор – на 33%, особый городской промысловый налог дал 51% от того что предполагалось, квартирный налог дал лишь примерно 70% от планов. Финансовый отдел Моссовета отмечал, что поступления особого промыслового налога, как и других, надо считать вообще случайным, так как до последнего времени не было определённого аппарата взыскания в Москве, он всё

[899] Там же. Д. 51. Л. 41.
[900] ЦГАМО. Ф. 66. Оп. 2. Д. 52. Л. 172; Там же. Оп. 12. Д. 369а. Л. 23-26; ЦАГМ. Ф. 715. Оп. 4. Д. 51. Л. 81.
[901] ГАРФ. Ф.393. Оп.3. Д.440. Л.163об.

преобразовывался...»[902]. В Туле городу удалось собрать около 75% от общей суммы налогов, которые должны были поступить[903].

Летом 1918 г. финансово-податной отдел Моссовета, как было заявлено в тезисах о его деятельности и лично Е.Л. Афониным, стал «...в новую плоскость финансовой политики: советские отделы должны быть доходными...». В соответствии с разъяснениями центральной власти подтверждались прежние, «рыночные» принципы построения финансовых отношений, основанные на том, что базой доходной части бюджета должны были быть поступления от местного населения в виде прямых или косвенных налогов, прибыль от хозяйственной деятельности муниципальных предприятий, а расходы должны были вестись в соответствии с полученными доходами на основе сбалансированных по доходам и расходам смет. Несмотря на начало слома капиталистического строя и аннулирование государственных долгов муниципальные обязательства оставались в силе. На 1 января 1919 г. общая задолженность Москвы составляла 296 млн. 319 тыс. 241 р. и 1 млн. фунтов стерлингов[904]. В связи с инфляцией тяжесть городского долга в рублях быстро уменьшалась.

Однако чрезвычайные условия и начало слома капиталистической системы вели к невозможности жить по-старому. Так, в своём докладе о финансовом кризисе в водопроводном отделе 30 сентября 1918 г. заведующий отделом городских предприятий П.Н. Мостовенко констатировал, что за воду отказывались платить муниципальные, правительственные, общественные учреждения, жильцы муниципализированных домов. В связи с резким увеличением их доли среди абонентов за девять месяцев 1918 г. отдел водопровода недополучил более 8 млн. р., «...таким образом, - заявлял П.Н. Мостовенко, - дальнейшее ведение водопроводного хозяйства является не только затруднительным, но и невозможным, вследствие отсутствия средств...». В качестве выхода было

[902] ЦАГМ. Ф. 715. Оп. 4. Д. 235. Л. 121,127-127об.
[903] ГАРФ. Ф. 393. Оп.2. Д.3.
[904] ЦАГМ. Ф. 715. Оп. 5. Д. 3. Л. 10об.

предложено либо обеспечить подотделу водопровода нормальное производство сборов за воду, либо субсидировать водопровод из городского бюджета[905].

К тяготам и противоречиям переходного времени добавились организационные недостатки, не позволявшие Моссовету организовать должное управление муниципальными финансами. В конце сентября 1918 г. департамент государственного казначейства Народного комиссариата финансов произвёл ревизию финансового положения Моссовета. Как констатировалось в отчёте, «...выяснилась полная хаотичность прежней постановки счетоводства в совдепе, отсутствие отчётности, в особенности по операциям бывшего городского самоуправления; ...полное смешение средств местных и общегосударственных, а равно и расходов на те и другие потребности...». Учреждения бывшего городского самоуправления не предоставляли отчётности с 1915 года, а созданные советской властью не отчитывались о финансах ни разу. Частые изменения в организации Московского совета, как отмечалось по результатам ревизии, ещё более запутали дело. Деньги отпускались в отделы без всякого плана, лишь по требованиям отдельных лиц. Финансовые дела муниципалитета оказались запутанными настолько, что ревизоры сомневались в возможности в полной мере выяснить всю задолженность Моссовета и долги Моссовету[906].

В конце 1918 г. на имя председателя Моссовета Л.Б. Каменева поступило письмо от заведующего отделом местного хозяйства НКВД Б.М. Эльцина. В нём констатировались «...весьма значительные успехи, достигнутые во всех областях перестройки муниципального хозяйства, в деле переустройства их на началах претворения буржуазного уклада городской жизни в формы подлинной трудовой коммуны». Творческая работа Московского совета была высоко оценена НКВД. По мнению Б.М. Эльцина, она имела «громадное показательное значение», могла служить примером не только для российских, но и западноевропейских городов, «...начинающих

[905] ЦГАМО. Ф. 66. Оп. 3. Д. 758. Л. 37-37об.
[906] ГАРФ. Ф. 393. Оп. 1а. Д. 8а. Л. 68-72.

перестраивать свой буржуазный уклад на социалистических началах»[907]. Моссовет, находившийся в авангарде муниципально-хозяйственных преобразований в большевистском духе, рассматривался в качестве примера для муниципальных организаций других российских городов..

Постоянные реорганизаций, текучесть и неопытность кадров, ситуация острого политического соперничества и гражданской войны, финансовый кризис, нехватка продовольствия, жилья, топлива оказывали негативное влияние на состояние муниципального хозяйства. На протяжении 1917 – 1918 гг. надежды быстро изменить положение городского хозяйства к лучшему, ликвидировать недостатки, оставшиеся в наследство с царских времён, не реализовались. Городским советам в целом удалось восстановить управляемость городским хозяйством. С помощью чрезвычайных мер: конфискаций, финансовой поддержки из центра, использования воинских отрядов - городские советы смогли ослабить остроту некоторых проблем: продовольственного вопроса, материального неравенства. Предотвратить крах городских предприятий частично удалось за счёт отказа поддаваться на давление рабочих, желавших улучшения своего материального положения, более жёсткого администрирования, оптимизации управления и сокращения издержек.

Значительные усилия и затраты в 1918 г. прилагались для муниципализации жилищ, торговли, сферы обслуживания. Причинами этих мер были как идеологические представления, свойственные всем социалистам, о преимуществах муниципализации, так и практическая, обусловленная общей обстановкой в стране потребность наиболее эффективного распределения ограниченных ресурсов, борьбы со спекуляцией, дороговизной, улучшения положения беднейшего населения. Советские муниципальные деятели не всегда справлялись со взятыми на себя функциями, не всегда задуманное в теории оказывалось эффективным на практике, зачастую проводившиеся меры встречали сопротивление или

[907] ЦГАМО. Ф. 66. Оп. 12. Д. 452. Л. 84-84об.

игнорировались горожанами. Большевики, занимавшиеся практической муниципальной работой, при необходимости были готовы поступиться теоретическими конструкциями и предпринимали действия, противоречившие общему курсу, но эффективные для решения тех или иных практических проблем (например, сдача части функций очистки города в концессию частным лицам в Москве, частичная демуниципализация жилищ и торговли в Вятке).

Однако остановить процесс разрушения городского хозяйства не удалось. В итоге, к концу 1918 г. муниципальное хозяйство российских городов оказалось в глубоком упадке.

Заключение.

Революционный процесс 1917 – 1918 гг. оказал огромное влияние на существование и функционирование системы городского самоуправления в России, ознаменовавшись активными поисками оптимальной жизнеспособной модели управления городами. К началу 1917 г. традиции городского самоуправления имели многовековую историю. Городское самоуправление в России к началу 1917 г. переживало кризис, так как всё меньше соответствовало потребностям и ожиданиям городского общества, свой отпечаток наложили обстоятельства мировой войны, ситуация общенационального кризиса, являвшегося отражением противоречивости ускоренных неорганичных модернизационных процессов в России. Муниципальный кризис был проявлением противоречий между коронной властью и интеллектуальной, 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 органов городского самоуправления в прежнем виде.

Задачу трансформации городского самоуправления взяло на себя Временное правительство, которому, с одной стороны, в целом, 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, в соответствии с какими принципами необходимо проводить муниципальные реформы, чёткий правовой базис, введение в законные «юридические» рамки основ организации и деятельности муниципалитетов.

Преемственной с дореволюционной была думская модель организации городского самоуправления, распространявшая своё действие только на города, основанная на разделении законодательной и исполнительной властей, наличии законодательно определённого 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 слоёв городского населения, получали в свою компетенцию заведование милицией, разрешение продовольственного вопроса в городах и т.д. 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 доходные статьи городских бюджетов. Политизация самоуправлений, наметившаяся ещё до революции, в 1917 году 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 все ведущие политические течения страны, кроме большевиков.

Однако не всё 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 воплощёнными в жизнь, не всегда играли положительную роль. Относительная демократизация всё 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 разъединённость 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 муниципалитетов. Исследование показало, что в 1917 г. в меру возможного органы городского самоуправления поддерживали те достижения в городском хозяйстве, которые уже имелись, однако серьёзных 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 Москве, в крупных городах, продовольственные затруднения в большей степени характерны для городов «хлебопотребляющих» губерний. Задачей органов городского самоуправления было организовать в установленных законом пределах закупки, 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. В условиях нехватки продовольствия, топлива недовольство горожан 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 компетенции муниципалитетов.

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 перейти в практическую плоскость планы демократических самоуправлений 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 возраставшими расходами; задержки с расчётами; недоимки, ведение продовольственной и топливной операций вели к острой нехватке текущих средств. Дефицит удавалось частично покрыть преимущественно за счёт займов, загонявших города в долговую кабалу, и повышения косвенных налогов, непопулярной меры, не соответствовавшей общественно-правовой природе муниципалитетов. Выход из финансового кризиса вряд ли был возможен путём частичных изменений в законодательстве о муниципальных финансах, он требовал принятия 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 – начале 1918 гг. 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 чётко 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 своими действиями продемонстрировала нежелание ограничиться вопросами хозяйства, стремление превратить органы самоуправления в политический противовес власти большевиков. Острые политические разногласия большевиков и умеренных социалистов, отсутствие у большевиков всеобщей поддержки не позволили добиться компромисса, организовать эффективное взаимодействие между новыми большевистскими управленцами и демократическими составами органов городского самоуправления, обеспечить успешное осуществление планов в области городского хозяйства. Сами муниципалитеты находились в состоянии кризиса вследствие несоответствия их действий политике центральной власти, политического соперничества, притязаний местных советов на предметы компетенции органов самоуправления, организационной неопределённости, отсутствия финансов, кадрового кризиса, проблем с посещаемостью заседаний, противостояния с муниципальными рабочими.

После роспуска Учредительного собрания, символизировавшего демократическую, многопартийную систему, начался 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 должен был быть встроен в советский.

Городские советы в 1918 г. сами находились в состоянии правовой, организационной неопределённости, претерпевали трансформацию из многопартийных в однопартийные органы, переходили от почти полной самостоятельности к деятельности в условиях жёсткой централизации, резко расширяли свою компетенцию, приняв в свои руки сначала административную власть на местах, а затем и городское хозяйство, не имея опытных работников и проработанных планов намеченных на уровне идеи преобразований, соперничали по вопросам соподчинённости, компетенции,

раздела имущества старых органов с уездными и губернскими советами.

К концу 1918 г. в условиях начавшейся Гражданской войны участие горсоветов в принятии решений по значимым вопросам стало номинальным – решения зачастую принималось в рамках партии, а в советах лишь санкционировались. В связи с острой нехваткой компетентных и политически лояльных кадров, соперничеством и параллелизмом в компетенции между советами, ситуацией гражданской войны, сдвигавшей вопросы хозяйства на второй план, острой нехваткой финансов к концу 1918 г. усилилась тенденция к объединению городских советов с уездными и губернскими. Это фактически означало, что во многих городах ликвидировалось территориальное городское самоуправление, усиливались сословно-классовый и производственный принципы формирования органов местной власти. Потребность достижения победы в разгоравшейся гражданской войне заставляла поступиться теми принципами советской организации, которые провозглашались.

В вопросе об организации управления городами среди большевиков в 1918 г. боролись 2 подхода. Первый, поддерживаемый и левыми эсерами, основывался на идее сохранения автономного от общегосударственного муниципального или коммунального хозяйства и органов управления им, второй – на идее полного слияния муниципального и советского аппарата, разделении городского хозяйства на несколько отраслей, которые должны были находиться под управлением разных отделов советов и ведомств центральных органов управления. Опыт рассмотренных в исследовании городов показал, что, несмотря на победу весной 1918 г. второго подхода, в течение 1918 г. не удалось разрушить единство муниципального хозяйства и организационно рассредоточить его отделы. Функции самоуправления после ликвидации демократических органов в думской форме оказывались в непосредственном ведении муниципальных отделов советов, являвшихся прямыми наследниками аппарата прежних органов городского самоуправления. С июля 1918 г. под руководством заведующего Отделом

местного хозяйства НКВД проводился курс на сохранение единого и автономного в рамках местных советов муниципального аппарата и городского хозяйства. Его твёрдой реализации препятствовали разногласия внутри НКВД и с другими центральными ведомствами, что проявлялось в том, что в некоторых городах отдельные отрасли, входившие в состав муниципального хозяйства, передавались в ведение управлявших государственной собственностью местных советов народного хозяйства, либо происходило объединение муниципального и земского хозяйства с целью достижения «смычки» между городом и деревней.

В связи с децентрализацией начала 1918 г. и отсутствием чётких указаний из центра на протяжении всего 1918 г. ситуация в каждом городе отличалась своеобразием. Так в Москве в организационном плане к осени 1918 г. автономное от советского единое муниципальное хозяйство было ликвидировано, в Туле функции управления хозяйством города осуществлял губернский отдел городского хозяйства, в Вятке на смену попытке рассредоточить муниципальные отделы по отделам городского совета, пришло стремление передать городское хозяйство в ведение совнархоза, а в конце 1918 г. муниципальное хозяйство Вятки вновь было организационно объединено в рамках Вятской городской коммуны, как обособленного от других отдела горсовета, в Серпухове муниципальные функции осуществлял через соответствующий отдел уездный совет, в Котельниче в июле 1918 г. функции самоуправления были переданы от уездного в горсовет. Опыт рассмотренных в исследовании городов свидетельствует, что трансформировать хозяйственное наследие городского самоуправления в думской форме у городских советов сразу не получилось, что и проявилось в виде возникновения и второго рождения на основе санкции сверху в конце 1918 года особых коммунальных отделов.

Несмотря на организационную трансформацию системы муниципального управления, её важнейшие задачи оставались теми же: обеспечить максимально комфортное проживание горожан, правда, в 1918 г.

на первый план выходили не все горожане, а именно трудящиеся массы. Одной из важнейших задач было трансформировать «капиталистически-мещанский» город в «город-коммуну». Капиталистические принципы управления городами на основе денежных отношений и использования коммерческой инициативы должны были быть заменены коммунальными принципами распределения, равенства всех, отказа от частной собственности.

Города сталкивались с теми же проблемами, как и в прошлые годы, но в обострённом виде. Новые муниципальные деятели имели гораздо меньше ресурсов и опыта для преодоления проблем, приходилось продвигаться к намеченным целям методом проб и ошибок. На первый план выходила не творческая деятельность, а умение наиболее рационально распределить имевшиеся ограниченные ресурсы с максимальной выгодой для городов, их жителей и представителей новых властей. В 1918 г. большевистские составы муниципалитетов взяли курс на отказ от не оправдавшей себя в военных и революционных условиях рыночной системы хозяйствования, организацию безденежного распределения на основе классового принципа.

В практической деятельности советских муниципальных деятелей ярко проявилось противоречие между социалистической доктриной и необходимостью удержаться у власти, сохранить городское хозяйство. Первые меры социалистического или государственно-монополистического характера, направленные на отход от традиционной рыночной системы хозяйствования: демонтаж частной финансово-банковской, кредитной системы, национализация промышленности, муниципализация земель и недвижимых имуществ в городах, укрепление продовольственной монополии и целый ряд подобных мер - стали губительными для прежней системы муниципального управления, что проявилось в виде хозяйственной, финансовой, организационной немощи органов городского самоуправления в думской форме, появлении в качестве их конкурентов новых органов, взявших на себя управление хозяйственной сферой, – городских советов.

Однако полного перехода к социалистическим или государственно-монополистическим принципам экономики, отказу от денежного обращения и частной собственности в 1918 г. не произошло. В течение конца 1917 – 1918 гг. в муниципалитетах пытались разрешить это противоречие, но в итоге это приводило к уклонам то «вправо», то «влево».

Результаты деятельности большевиков в сфере муниципального управления были противоречивыми. Катастрофический вариант краха системы городского хозяйства удалось не допустить. Муниципальный финансовый кризис углублялся, но роль и значение денежных отношений в поддержании существования городского хозяйства снижались. Впервые наблюдалось такое явление как субсидирование его нужд за счёт государства. Наибольших успехов новые городские деятели достигли в сфере народного образования. Очевидно, что сложнейшие условия 1918 г. негативно сказались на материально-техническом обеспечении школ и достатке учителей, но, с другой стороны, школьная система была консолидирована в руках советов, координирующего и направляющего органа в центре в лице Наркомата народного просвещения, был обеспечен значительный количественный прирост учреждений дошкольного, школьного, внешкольного образования, культурной направленности. Важными были и качественные изменения в подходе к культурно-просветительской деятельности, те принципы, которые были положены в её основу. Относительный успех в сфере народного образования был обусловлен преемственностью: он имел в качестве своей базы те достижения, которые были получены дореволюционными муниципальными деятелями, в основе преобразований выступали концепции, которые разрабатывались в органах самоуправления в период Временного правительства.

Новой областью работы муниципалитетов после установления советской власти было управление муниципализированными недвижимыми имуществами. Муниципализация во многом была вынужденным шагом: требовались помещения для размещения войск, перемещённых лиц,

государственных и общественных учреждений, для поддержания лояльности низших слоёв города, составлявших опору режима. Однако масштабы и темпы проведения муниципализации могут быть объяснены только идеологическими причинами. Итоги управления муниципализированными имуществами в 1918 г. были неутешительными. Общественным и государственным учреждениям не удавалось организовать управление домами столь же эффективно, как до революции частным собственникам.

В условиях начавшейся гражданской войны проблемы муниципального хозяйства, городского благоустройства отошли на второй план. Часть населения, воодушевлённая идеалами социальной революции, была готова не обращать внимания на кризис городского хозяйства, другая, большая часть, по всей видимости, испытывала апатию и усталость от политики, и безучастно относилась к происходящему.

С помощью чрезвычайных мер городским советам удалось сохранить основные хозяйственные достижения прошлых лет и ослабить остроту некоторых проблем, стоящих перед городами: продовольственного, жилищного вопросов, материального неравенства. Хозяйственная деятельность муниципальных советских органов в 1918 г., несмотря на все недостатки в их работе, помогла сохранить устойчивое положение в городах, укрепить большевистские тылы в условиях гражданской войны, сохранить советскую власть – специфическую модель, представлявшую собой одновременно и местную государственную власть, и самоуправление в той форме, в какой она оформилась к середине 1918 г.

К концу 1918 г. территориальное городское самоуправление в советской форме находилось в кризисном положении: в условиях Гражданской войны и хозяйственной разрухи упала его ценностная значимость, в части городов оно было ликвидировано, в остальных – серьёзно ограничено, лишено ряда признаков, свойственных институту самоуправления. Новая попытка организации системы городского самоуправления на советских началах была предпринята уже в условиях НЭПа.

Список использованных источников и литературы.

Источники.

I. Архивы.

Государственный архив Российской Федерации (ГАРФ).

Ф. Р-393 (НКВД).

Оп. 1. Д. 6б, 7, 156-158, 160, 176.

Оп. 1а. Д. 8а.

Оп. 2. Д. 3, 10, 12, 35-37, 56-58, 118, 120, 127, 129, 133, 146.

Оп. 3. Д. 2, 4, 8, 12, 17, 18а, 22, 105, 107, 116-118, 149а, 221, 225, 229, 439-442, 460, 498, 512, 545, 566.

Оп. 5. Д. 6, 8, 9, 13, 14а, 21, 23а, 23б.

Ф. 1788 (Совещание по реформе местного самоуправления и управления МВД).

Оп. 2. Д. 30, 45,74, 91, 178, 179, 186.

Ф. 1789 (Главное управление по делам местного хозяйства МВД).

Оп. 1. Д. 26, 71-79, 94, 100, 154, 156, 164-166.

Оп. 2. Д. 8, 60-62, 64.

Ф. Р-4041 (Главное управление коммунального хозяйства НКВД).

Оп. 1. Д. 3, 5, 6, 8, 48, 155, 1820.

Оп. 4. Д. 1.

Ф. Р-9475 (Комиссариат местного самоуправления РСФСР).

Оп. 1. Д. 37, 39, 50, 52.

Центральный исторический архив Москвы (ЦИАМ).

Ф. 60 (Московское особое по городским делам присутствие).

Оп. 10. Д. 4, 4а, 4б, 6, 8, 16.

Ф. 65 (Московское губернское по земским и городским делам присутствие).

Оп. 42. Д. 20, 31, 36, 49, 50, 52, 60, 62, 64, 66, 69, 71, 72.

Оп. 43. Д. 504, 505, 509, 510, 513.

Ф. 179 (Московская городская дума).

Оп. 2. Д. 3077, 3084, 3097, 3654, 3660, 3663-3665, 3688.

Оп. 3. Д. 150, 177, 186, 203-206, 206а, 285, 297, 622, 1044, 1210, 1425, 1479, 1759, 1771, 1783, 2031, 2140, 2185, 2272, 2860.

Оп. 11. Д. 1157, 1245, 1338.

Оп. 21. Д. 3531, 3595, 3600, 3716, 3784, 3788, 3881, 3883, 3884, 4021, 4022, 4339, 4448, 4844, 4878.

Оп. 22. Д. 171.

Оп. 28. Д. 113, 119, 126, 171.

Оп. 38. Д. 155.

Оп. 57. Д. 1713.

Оп. 60. Д. 103, 104, 115.

Ф. 549 (Серпуховское городское общественное управление).

Оп. 2. Д. 106.

Оп. 3. Д. 3008, 3017, 3025, 3030, 3037, 3040, 3041, 3051, 3054, 3066, 3067, 3070-3072, 3074, 3075, 3077-3082, 3108, 3109, 3118-3120, 3123, 3128, 3130, 3136, 3141, 3145, 3227.

Оп. 5. Д. 2.

Ф. 1334 (Вишняков Н.П.).

Оп. 1. Д. 13, 14, 20.

Ф. 2263 (Бахрушин С.В.).

Оп. 1. Д. 1, 2.

Ф. 2340 (Губернский комиссар Московской губернии по гражданской части).

Оп. 1. Д. 21, 27, 106-109, 128, 182.

Центральный архив гор. Москвы (ЦАГМ).

Ф. 528 (Отдел народного образования Мосгорисполкома).

Оп. 5. Д. 4, 18, 35.

Ф. 715 (Финансовое управление Мосгорисполкома).

Оп. 4. Д. 1, 50, 51, 53, 61, 62, 64, 102, 105, 234, 235.

Оп. 5. Д. 3, 5, 9.

Ф. 1364 (Московское Бюро Совета районных дум).

Оп. 1. Д. 1, 5, 6, 8, 13, 14, 21, 23, 24, 26, 30, 37, 45, 62, 65, 83, 84, 86, 88, 91-95, 104, 105, 109, 111, 129, 134, 145, 148, 180, 188, 194, 234.

Центральный государственный архив Московской области (ЦГАМО).

Ф. 66 (Московский Совет рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов).

Оп. 1. Д. 11, 28, 50, 108, 109, 179, 179а, 183, 188, 204, 274.

Оп. 2. Д. 8, 9, 17, 18, 20, 21, 26, 27, 34-36, 41, 51-53, 62.

Оп. 3. Д. 315, 319, 321, 336, 337, 341, 351, 503, 686, 687, 693, 719, 720, 737, 749, 751-753, 755, 757, 758, 769, 771, 787, 811, 812, 841.

Оп. 12. Д. 10, 39, 40, 121, 122, 125-138, 189, 190, 214, 216, 272, 341-348, 354, 356-358, 360, 361, 364, 366, 367, 369а, 369б, 369в, 382-389, 391-399, 406, 415, 420, 439, 443-445, 447, 448, 450, 452, 454, 483, 563, 564, 567, 573, 574, 582.

Оп. 13. Д. 25.

Оп. 30. Д. 12, 12а, 12б, 12в.

Ф. 680 (Московский губернский совет).

Оп. 3. Д. 45, 63, 66, 312-315, 317, 318, 322.

Ф. 683 (Московское областное бюро Советов).

Оп. 3. Д. 6, 7.

Оп. 4. Д. 7.

Оп. 8. Д. 47.

Оп. 12. Д. 1, 68-70.

Ф. 2139 (Серпуховский уездный исполком Совета).

Оп. 1. Д. 1-9.

Ф. 2170 (Финансовый отдел Моссовета).

Оп. 14. Д. 38, 56.

Ф. 4506 (Серпуховский отдел здравоохранения).

Оп. 1. Д. 1, 2, 12, 28.

Ф. 4507 (Серпуховский отдел народного образования).

Оп. 1. Д. 11, 13, 16, 19, 27, 30, 36, 37, 40, 43, 57-59, 67, 74, 80.

Ф. 4557 (Московское коммунальное хозяйство).

Оп. 1. Д. 8, 11-13, 29, 58, 59, 67, 68, 406, 608, 749, 753.

Оп. 8. Д. 511.

Оп. 9. Д. 27, 34, 158.

Оп. 11. Д. 51, 214.

Оп. 15. Д. 2, 23, 242.

Ф. 6267 (Отдел коммунального хозяйства Серпуховского уездного исполкома Совета рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов).

Оп. 1. Д. 190.

Ф. 6897 (Московский областной исполком Советов).

Оп. 1. Д. 19, 21.

Центральный архив общественно-политической истории Москвы (ЦАОПИМ).

Ф. П-2 (Московский губернский комитет РКП(б)).

Оп. 1. Д. 10-12, 16, 24, 25.

Ф. П-3 (Московский областной комитет КПСС).

Оп. 1. Д. 3, 4, 8, 9, 17, 17а, 21-23, 37, 40, 41, 49, 50, 54, 55, 92.

Ф. П-11 (Московский городской Совет и исполком Совета народных депутатов).

Оп. 1. Д. 1, 140, 141, 146.

Государственный архив Тульской области (ГАТО).

Ф. 73 (Тульское губернское по земским и городским делам присутствие).

Оп. 3. Д. 798, 814.

Оп. 6. Д. 160.

Ф. Р-95 (Тульский губисполком Советов).

Оп. 14. Д. 5, 14.

Ф. 174 (Тульская городская управа).

Оп. 1. Д. 40639-40641,40643, 40645, 40647-40649, 40669, 40775-40778, 40788, 40789, 40863, 40864, 40869, 40963, 40964, 41054, 41099, 41159, 41161, 41162, 41167, 41170, 41172.

Оп. 2. Д. 3645, 3645а, 3646а, 3651, 3885, 3905, 3907.

Ф. Р-252 (Исполком Тульского горсовета).

Оп. 1. Д. 2б, 2в, 2г, 4а.

Оп. 8. Д. 2, 3, 10-12, 18.

Ф. 2260 (Тульский губернский комиссар Временного правительства).

Оп. 1. Д. 7, 158.

Ф. Р-2711 (Отдел городского хозяйства Тульской губернии).

Оп. 1. Д. 2, 39, 40, 57, 60, 61.

Государственный архив Кировской области (ГАКО).

Ф. 587 (Вятское губернское по земским и городским делам присутствие).

Оп. 23. Д. 112, 126, 128, 134, 156.

Ф. 628 (Вятская городская управа).

Оп. 6. Д. 793, 1007, 1017-1019, 1025, 1026, 1045, 1065.

Ф. 630 (Вятская городская дума).

Оп. 5. Д. 172.

Оп. 8. Д. 836, 845-847, 874.

Ф. Р-876. (Вятский губернский исполком).

Оп. 1. Д. 7, 83.

Ф. Р-881 (Исполком Котельничского уездного совета рабочих, крестьянских, красноармейских депутатов).

Оп. 1. Д. 12-14, 300, 301.

Ф. Р-897 (Кировский городской совет).

Оп. 1. Д. 1а, 4, 5, 7, 9, 17, 26, 48, 49, 64.

Оп. 2. Д. 2.

Ф. 1074 (Котельничская городская дума).

Оп. 1. Д. 1.

Ф. Р-1132 (Городская коммуна Вятского горсовета).

Оп. 1. Д. 1, 5-10, 12, 13, 16. 18, 35-37, 237, 255

Ф. 1345 (Вятский губернский комиссар Временного правительства).

Оп. 1. Д. 80, 98.

Оп. 2. Д. 3, 8, 31, 75, 86.

Государственный архив социально-политической истории Кировской области (ГАСПИ КО).

Ф. 45 (Истпарт при Вятском губкоме РКП(б)).

Оп. 1. Д. 85, 88, 94, 97, 98, 100, 103, 103а, 119, 126, 131, 142.

II. Законодательные, статистические источники, документы политических партий.

1. Города России в 1910 г. / Центральный статистический комитет. СПб: типо-лит. Ныркина, 1914. 1200 с.

2. Данилов Ф.А. Взгляды социалистических партий на общественное самоуправление. Коммунальная программа немецких социал-демократов, французских социалистов и тезисы, принятые на 3-ем съезде парии социалистов- революционеров. 2-е изд. М.: «Земля и воля», 1917. 32 с.

3. Декреты советской власти / Ред. комис.: Обичкин Г.Д. и др. Т. 1-4. М.: Государственное изд-во политической литературы, Т. 1. 1957. 626 с., Т. 2. 1959. 686 с., Т. 3. 1964. 664 с., Т. 4. 1968. 731 с.

4. Деятельность Московского городского управления в 1913 – 1916 гг. М.: Городская типография, 1916. 14 с.

5. Журналы заседаний Временного правительства: март - октябрь 1917 года. В 4-х т. / Отв. ред. и составитель Додонов Б.Ф., при участии Гринько Е.Д. Том 1. Март – апрель 1917 г.; Том 2. Май – июнь 1917 г.; Том 3. Июль – август 1917 г.; Том 4. Сентябрь – октябрь 1917 г. М.: РОССПЭН, Т. 1. 2001. 447 с., Т. 2. 2002. 511 с.; Т. 3. 2004. 413 с.; Т. 4. 2004. 510 с.

6. Календарь-справочник городского деятеля на 1911, 1912, 1913, 1914, 1915, 1916, 1917 гг. СПб.: журн. «Городское дело» и «Земское дело», 1910. 474 с. 1911. 350 с. 1912. 398 с. 1913. 376 с. 1914. 384 с. 1915. 448 с. 1916. 360 с.

7. Котельнический календарь-альманах за 1914 г. Котельнич, 1914. 170 с.

8. Меньшевики: документы и материалы. 1903 – 1917 гг. М.: РОССПЭН, 1996. 514 с.

9. Местное самоуправление в России: отечественный исторический опыт: сб. документов (1861 – 1917 гг.). М.: МОНФ, 1998. 300 с.

10. Муниципальная программа (ближайшие требования при переустройстве городского управления). М.: Московский комитет партии с.-р., 1917. 24 с.

11. Муниципальные программы партий. М.: Экспедиция социалистической литературы, 1917. 64 с.

12. Обзор Вятской губернии за 1915 г.: приложение к всеподданнейшему отчёту Вятского губернатора. Вятка: Губтиполитография, 1916. 184 с.

13. Облигационные займы русских городов. СПб.: тип. Имп. Акад. наук., 1912. 250 с.

14. Памятная книжка и адрес-календарь Вятской губернии на 1916 г. Вятка: Губ. типо-литография, 1916. 386 с.

15. Памятная книжка Московской губернии на 1914 г. М.: Моск. столичный и губ. стат. ком, 1913. 778 с.

16. Памятная книжка Тульской губернии на 1916 г. Тула: Тульский губ. стат. ком., 1916. 494 с.

17. Партии демократических реформ, мирного обновления, прогрессистов: документы и материалы. 1906 – 1916 гг. М.: РОССПЭН, 2002. 527 с.

18. Партии российских промышленников и предпринимателей: документы и материалы. 1905-1906 гг. М.: РОССПЭН, 2004. 246 с.

19. Партия левых социалистов-революционеров: документы и материалы. Т. 1. Июль 1917 г. – май 1918 г. М.: РОССПЭН, 2000. 864 с.

20. Партия социалистов-революционеров: документы и материалы. М.: РОССПЭН, Т. 1. 1996. 685 с.; Т.2. 2001. 582 с.; Т.3. Ч. 1. 2000. 957 с.; Т. 3. Ч. 2. 2000. 1054 с.

21. Партия «Союз 17 октября». Протоколы съездов, конференций и заседаний ЦК. М.: РОССПЭН, 2000. 510 с.

22. Подготовка и победа Великой Октябрьской социалистической революции в Москве: документы и материалы / Игнатьев Г.С. М.: б/и, 1957. 358 с.

23. Полное собрание законов Российской Империи. Собрание 3-е. Т. XII. № 8708. (С. 430-456), СПб.: Гос. типография, 1895. 1421 с.

24. Предварительные итоги переписи населения 1920 г. Вып. 1. Вятка: Гос. изд-во, 1921. 96 с.

25. 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.

26. 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.

27. Программные документы политических партий России начала XX в. М.: Луч, 1993. 105 с.

28. Программы русских политических партий / Погосский В.В. М.: Маковский, 1917. 31 с.

29. Протоколы 1-го съезда председателей губернских советов и заведующих губернскими отделами управления. Екатеринослав: б/и, 1919. 104 с.

30. Рашин А.Г. Население России за 100 лет (1811 – 1913 гг.): стат. очерки: под ред. С.Г. Струмилина. М.: Гос. стат. изд-во, 1956. 352 с.

31. Резолюции Второго Всероссийского Съезда Советов Народного Хозяйства. М.: Кооперативное изд-во, 1919. 54 с.

32. Собрание узаконений и распоряжений Временного правительства. 1917.

33. Собрание узаконений и распоряжений рабоче-крестьянского правительства. 1917 – 1918.

34. Современное хозяйство города Москвы. М.: издание Московского городского управления, 1913. 656 с.

35. Спутник городского гласного: краткое руководство для городского деятеля: сост-ль Протопопов Д.Д. Пг: Гл. упр-е по делам местн. хоз-ва при МВД, 1917. 55 с.

36. Съезды и конференции конституционно-демократической партии. М.: РОССПЭН, Т. 1. 1997. 563 с.; Т.2. 2000. 655 с.; Т. 3. Кн. 1. 2000. 830 с.; Т. 3. Кн. 2. 246 с.

37. Триумфальное шествие Советской власти. Ч.2. М.: изд-во Академии наук СССР, 1963. 496 с.

38. Трудовая народно-социалистическая партия: документы и материалы. М., 2003. 622 с.

39. Установление и упрочение Советской власти в Вятской губернии: сб. документов. Киров, 1957. 556 с.

40. Упрочение Советской власти в Москве и Московской губернии, М.: Московский рабочий, 1958. 524 с.

41. Упрочение Советской власти в Тульской губернии, Тула: Кн. изд-во, 1961. 428 с.

III. Воспоминания.

1. Афонин Е.Л. В 1917 году // Октябрьское восстание в Москве: сб. документов, статей и воспоминаний. М.: Гос. изд-во. Моск. отделение, 1922. С. 64-75.

2. Бурышкин П.А. Москва купеческая. М.: Столица, 1990. 349 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. Владимирский М.Ф. Октябрьские дни в Москве. М.-Лг.: Московский рабочий, 1927. 122 с.

6. Волин Б. Вокруг Московской Думы // Пролетарская революция. 1922. № 6. С. 98-106.

7. Демидов М. Как создавали учреждения // Октябрьский переворот в Туле. Тула: издание Тульского истпарта, 1924. С. 11-17.

8. За власть Советов: сб. воспоминаний старых большевиков. Киров, 1957. 426 с.

9. За 20 лет. Монография Московского союза работников коммунального хозяйства. М.: издание Московского губ. Отдела Союза работников коммунального хозяйства, 1924. 148 с.

10. Кокушкин И. Две революции. Воспоминания участника. М.-Лг.: Московский рабочий, 1926. 82 с.

11. Кучкин А.П. В те дни (1917 г.). Из воспоминаний старого большевика. Киров: Кировское книжное изд-во, 1958. 126 с.

12. Лацис М.Я. Возникновение НКВД и организация власти на местах // Пролетарская революция. 1925. № 2.

13. Михайлов В. Городская дума и власть Советов // Октябрьский переворот в Туле. Тула: издание Тульского истпарта, 1924. С. 4-10.

14. Московская провинция в семнадцатом году: сб. воспоминаний. М. – Л.: Московский рабочий, 1927. 188 с.

15. Подбельский. В городской думе // Октябрьское восстание в Москве: сб. документов, статей и воспоминаний. М.: Гос. изд-во. Моск. отделение, 1922. С. 56-58.

16. Федяев П. Октябрь в Котельниче // Спутник большевика (Вятка). 1927. № 5. С. 60-66.

17. Фектер А. В борьбе за хлеб // X годовщина Октября (1917 – 1927): сб. статей и воспоминаний. Тула: издание Тульского истпарта, 1927. С. 24-31.

18. Шлихтер А. Памятные дни в Москве // Пролетарская революция. 1922. № 10.

IV. Периодическая печать.

- газеты.

1. Борьба. Ежедневная армейская и рабоче-крестьянская газета, орган политических отделов II и VI Красной армии (Вятка). 1918. 13-20 сентября. № 14-20.

2. Вестник Временного Правительства (Петроград). 1917. Март-октябрь.

3. Вечерние известия Московского Совета рабочих и красноармейских депутатов (Москва). 1918. Июль-декабрь.

4. Всё для трудящихся. Орган Вятского союза с.-р. максималистов (Вятка). 1918. 20 июня. № 7.

5. Вятская мысль (Вятка). 1917. № 1-112; 22 июля-19 декабря.

6. Вятская правда (Вятка). 1917. 18-30 декабря; 1918. № 1-58. 6 января-5 апреля.

7. Вятская речь (Вятка). 1916. Ноябрь-декабрь; 1917. 2 января-17 ноября.

8. Вятские известия Временного правительства (Вятка). 1917. Апрель - ноябрь.

9. Вятский голос. Орган Вятского комитета РСДРП (Вятка). 1918. №1-12; 14-28 мая.

10. Вятский край. Газета демократическая (Вятка). 1918. № 14-29; 11 апреля-1 мая.

11. Голос народа (Тула). 1917. Март-декабрь; 1918. Январь – март.

12. Известия ВЦИК (Петроград-Москва). 1918. Апрель-декабрь.

13. Известия Вятского губисполкома (Вятка). 1918. 7 апреля-11 октября. № 2-151.

14. Известия Вятского совета рабочих и солдатских депутатов (Вятка). 1917. № 2-3. 6, 20 августа.

15. Известия Котельнического исполкома (Котельнич). 1918. 10 июля – 31 декабря. № 1-123; 1919. 4 января – 1 июня. № 3-115.

16. Известия Московского губернского избирательного комитета (Москва). 1917. № 1-9. 3 июня-15 июля.

17. 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). 1917. № 1-241. Март-декабрь; 1918. № 1-124. Январь-июнь.

18. Известия Серпуховского Совета рабочих депутатов (Серпухов). 1917. № 5. 2 июня.

19. Известия Тульского губисполкома (Тула). 1917. № 3-165. 11 марта-1 декабря.

20. Кама (Сарапул). 1917. № 1-142. Январь-июнь.

21. Коммерсант (Москва). 1917. № 2073-2275. 2 января-25 октября.

22. Крестьянская газета Вятского губернского земства (Вятка). 1917. 18 апреля-3 ноября.

23. Московские ведомости (Москва). 1917. № 1-138. 1 января-29 июня.

24. Московские губернские ведомости (Москва). 1917. № 1-53. Январь-июль.

25. Московский край (Москва). 1917. № 1. 16 апреля.

26. Московский листок (Москва). 1917. Январь–май.

27. Народное дело. Орган Вятского губернского совета крестьянских депутатов и губернского комитета партии с.-р (Вятка). 1917. №1-6; 15 октября-8 ноября.

28. Наш край (Вятка). 1918. № 1-13. 27 марта-10 апреля.

29. Рабочий депутат. Известия Московского губернского совета рабочих депутатов (Москва). 1917. № 2-8. Август-октябрь.

30. Русские ведомости (Москва). 1917. № 1-278. Январь-декабрь; 1918. № 1-46. Январь-март.

31. Свобода России (Москва). 1918. № 1-65. 11 апреля-6 июля.

32. Свободная мысль (Тула). 1917. Март-июль.

33. Социал-демократ (Москва). 1917. Март-декабрь.

34. Труд (Москва). 1917. № 1-224. Март–декабрь; 1918. № 225-255. Январь-февраль.

35. Тульская молва (Тула). 1917. Январь-декабрь; 1918. Январь – апрель.

- журналы.

1. Вестник Всероссийского союза городов (Город) (Петроград). 1917. № 1-13. Июнь-декабрь; 1918. № 1-6. Январь-март.

2. Вестник отдела местного управления КВД (Вестник НКВД, Власть Советов) (Петроград-Москва). 1917. № 1. 27 декабря; 1918. № 2-29. 8 января-27 декабря; 1919. № 1-11. Январь-июнь.

3. Вопросы самоуправления. Издание отдела местного самоуправления ВЦИК Советов (Петроград). 1917. № 1-4. 5 августа-25 сентября.

4. Вятское народное хозяйство (Вятка). 1918. №1-12. Июль-декабрь; 1919. № 1-5. Январь-март.

5. Город и земство. Орган ЦК РСДРП(б), посвященный вопросам муниципального хозяйства. (Петроград). 1917. № 1. 28 (15) октября.

6. Городское дело (Петроград). 1916. № 13-24. Июль-декабрь; 1917. № 1-24. Январь-декабрь; 1918. № 1-3. Январь-март.

7. Известия Всероссийского союза городов (Петроград). 1917. №40-51. Январь-декабрь; 1918. №52-58. Январь-август.

8. Известия комитета служащих Московского городского общественного управления (Москва). 1917. № 1-16. 3 марта-13 июня.

9. Известия Московского совета представителей районных дум. 1917. № 1-4. 1 июля-15 августа.

10. Известия Московской городской думы (Москва). Отдел общий. 1916. № 12. Декабрь; 1917. № 1-8. Январь-август.

11. Известия по делам земского и городского хозяйства (Петроград). 1917. №1-13. Январь-октябрь.

12. Коммунальное дело. Журнал Главного управления коммунального хозяйства НКВД (Москва). 1921. № 1; 1922. № 1-3; 1923. № 1, 2, 9-10; 1924. № 3-4; 1927. № 10-11.

13. Коммунальное хозяйство (Москва). 1921. № 1-7.

14. Рабочая жизнь. Орган Центрального Союза местных комитетов служащих и рабочих всех учреждений и предприятий Московского городского общественного управления. 1917. № 2-18. Август-декабрь. 1918. № 1-31. Январь-декабрь.

15. Русское богатство. 1917. Июнь-октябрь.

16. Самоуправление (Петроград). 1917. № 9. 24 сентября.

17. Третий элемент (Москва). 1917. № 1-4. Январь-февраль.

Литература.

1. 5 лет власти советов: юбилейный сборник 1917 – 1922 г. М.: ВЦИК, 1922. 571 с.

2. Аверьев В. Ликвидация буржуазных органов местного самоуправления // Советское государство. 1936. № 4. С. 100-122.

3. Алексеев Н.Н. Местные органы СССР по новейшему законодательству и новейшей практике // Местное самоуправление. Труды общества для изучения городского самоуправления в Чехословацкой республике. Прага, 1927. Вып. 4. С. 52-83.

4. Алещенко Н.М. Московский Совет в 1917-1941 гг. М.: Наука, 1976. 591 с.

5. Алимова Т.В. Деятельность московской областной организации большевиков в борьбе за массы в муниципальной кампании 1917 г.: автореферат дис. … канд. ист. наук. М., 1979. 21 с.

6. А.М. Васнецов – выдающийся общественный деятель Вятки на рубеже XIX – XX вв.: сб. науч. статей. Киров: ВятГГУ, 2008. 167 с.

7. Ананьич Б.В., Кобак А.В. «Города-сады» в России в начале XX века // Культуры городов Российской Империи на рубеже XIX – XX в. СПб.: Европейский дом, 2009.

8. Андреев А.М. Местные Советы и органы буржуазной власти: (1917 г.) / Отв. ред. Ю.А. Поляков; АН СССР, Ин-т истории СССР. М.: Наука, 1983. 334 с.

9. Арапова Л.И. Большевизация муниципальных органов (районных дум) Москвы накануне Великой Октябрьской социалистической революции // Труды Московского историко-архивного института. М., 1988. Т. 26. С. 135-151.

10. Аристов С.И. Город Серпухов. М.: Московский рабочий, 1947. 163 с.

11. Аристов С.И. Серпуховские текстильщики. М.-Л.: Гизлегпром, 1940. 75 с.

12. Архипова Н.Е. Организация и деятельность органов городского самоуправления Нижнего Новгорода в 1892-1917 гг.: дис. ... канд. ист. наук. Нижний Новгород, 2008. 259 с.

13. 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.

14. Астров Н.И. Десять лет советского коммунального хозяйства в Москве // Русский экономический сборник. 1928. № 12. С. 5-23.

15. Баженова Т. М. Местные органы власти и управления Временного правительства на Урале в феврале — октябре 1917 г.: автореф. дис. ... канд. ист. наук. Пермь. 1977. 21 с.

16. Баженова Т.М. Реорганизация городского самоуправления на Урале от февраля к октябрю 1917 г. (по материалам Пермской губернии) // Вопросы истории Урала. Свердловск, 1975. Сборник 13. С. 114-126.

17. Баженова Т.М. Советская историография местных органов власти буржуазии в период февраля-октября 1917 г. // Правовые идеи и государственные учреждения (историко-юридические исследования): сборник научных трудов. Свердловск: УрГУ, 1980. С. 122-134.

18. Баксаляр В.В. Социально-исторические истоки формирования городского самоуправления в России. Саратов: Научная книга, 2004. 132 с.

19. Баранов Е.П. Подготовка реформы местных органов управления и самоуправления в 1917 г. // Вестник Московского университета. Серия XII «Право». 1975. № 3. С. 63-68.

20. Бадретдинов Т.З. Городское самоуправление Казанской губернии в начале XX века: выборы, структура, общественно-политическая деятельность (1905-1917 гг.): дис. ... канд. ист. наук. Казань, 2002. 264 с.

21. Бакулин В.И. Драма в двух актах: Вятская губерния в 1917 – 1918 гг. Киров: ВятГГУ, 2008. 299 с.

22. Бакулин В.И. Революционная эйфория и реальные проблемы: март 1917 года в Вятке // Вестник ВятГГУ. 2007. № 4 (19). С. 31-39.

23. Богданов А. Новое городское самоуправление. Пг.: Белопольский, 1917. 32 с.

24. Богуцкая Л. Серпуховские рабочие в 1917 году // 1917 год в Московской области. М.: Московский рабочий, 1937. С. 37-65.

25. Болтенкова Л.Ф. Роль НКВД РСФСР в победе большевистского влияния в Советах на местах (октябрь 1917 – 1918 гг.) // Великая Октябрьская социалистическая революция и вопросы истории государства и права. М.: ВЮЗИ, 1989. С. 47-57.

26. Болтенкова Л.Ф. Упразднение органов местного самоуправления и создание Советов (окт. 1917 – июль 1918 гг.): учеб. пособие / Всесоюз. юрид. заоч. ин-т. М.: ВЮЗИ, 1988. 79 с.

27. Болтинов С. Роль местных советов в создании советской власти // Советское государство и революция права. 1931. № 5-6. С. 222-238.

28. Большаков С.Д. История города Котельнича. Котельнич: б/и, 2006. 115 с.

29. Брейтерман А.Д. Облигационные займы русских городов. СПб.: тип. ред. периодич. изд. М-ва фин., 1913. 58 с.

30. Булдаков В.П. Красная смута. Природа и последствия революционного насилия. М.: РОССПЭН, 1997. 376 с.

31. Быстрова А.С. И.В. Попов. Киров: Волго-Вятское книжное изд-во, 1972. 100 с.

32. Вдовин С.Е. Деятельность партийно-политических групп гласных Московской городской думы: 1904 – февраль 1917 г.: дис. ... канд. ист. наук. М., 2002. 486 с.

33. Велихов Л.А. Опыт муниципальной программы: материалы для академического курса и перспективных планов городского хозяйства: учеб. пособие для вузов. М.-Лг.: Гос. изд-во, 1926. 103 с.

34. Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. Общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства. М.-Л.: Гос.изд-во, 1928. Ч. 1, 2. 467 с.

35. Вернер И.А. Городское самоуправление в России. М.: Левенсон, 1906. 32 с.

36. Веселовский Б.Б. Коммунальное хозяйство в цифрах и диаграммах. 1917-1927 гг. М.: изд-во НКВД РСФСР, 1928. 104 с.

37. Веселовский Б.Б. Местное самоуправление. Пг.: Трудолюбие, 1917. 8с.

38. Виноградов В.Ю. Становление и развитие городского самоуправления в России в 1870 – 1914 гг. М.: Экон-Информ, 2005. 390 с.

39. Владимирский М.Ф. Организация Советской власти на местах. Лекции, читанные в Центральной школе советск. работы. М.: Гос. изд-во, 1919. 63 с.

40. Владимирский М.Ф. Организация Советской власти на местах. М.: Госиздат, 1921. 147 с.

41. Волнистый А.П. Тактика большевистской партии в борьбе за массы на муниципальных выборах в 1917 г.: автореферат дис. ... канд. ист. наук. Краснодар, 1976. 21 с.

42. Волобуев П.В. Экономическая политика Временного правительства. М.: издательство Академии наук СССР, 1962. 483 с.

43. Воронин А.Г., Лапин В.А., Широков А.Н. Основы управления муниципальным хозяйством. 2-е изд., доп. М.: МОНФ, 1997. 138 с.

44. Востриков Н.И. «Третьего не дано!». М.: Мысль, 1988. 171 с.

45. Востриков С.В. Трансформация местного самоуправления в дооктябрьской России // Россия и современный мир. 2002. №4.

46. Вяликова Л.В. Московское городское самоуправление в 1912 - феврале 1917 гг.: дис. … канд. ист. наук. М., 1989. 250 с.

47. Вятское уездное земство. Что оно делало и делает. Вятка: издание Вятского уездного земства, 1918. 32 с.

48. Гальперина Б.Д., Старцев В.И. К истории ликвидации городских дум в 1918 г. // История СССР. 1966. №1. С. 124-130.

49. 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.: изд-во Академии наук СССР, 1963. С. 62-105.

50. Гарин Г.Ф., Савоскул С.С., Шилов В.В. Серпухов. М.: Московский рабочий, 1989. 303 с.

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

52. Герасименко Г.А. Земское самоуправление в России. М.: Наука, 1990. 264 с.

53. Герасименко Г.А. Народ и власть (1917 год). М.: «Воскресенье», 1995. 288 с.

54. Гессен В.М. Городское самоуправление. СПб: издание студенческой кассы взаимопомощи при СПб. политехникуме, б/г. 8 с.

55. Гимпельсон Е.Г. Из истории строительства Советов (ноябрь 1917 – июль 1918 г.). М.: Госюриздат, 1958. 179 с.

56. Гимпельсон Е.Г. Литература о советах первых лет диктатуры пролетариата (ноябрь 1917 – 1920 гг.) // История СССР. 1963. № 5. С. 276-283.

57. Гимпельсон Е.Г. Советы в годы иностранной интервенции и Гражданской войны. М.: Наука, 1968. 511 с.

58. Гимпельсон Е.Г. Становление местного советского аппарата государственного управления (ноябрь 1917 г. – лето 1918 г.) // К истории русских революций: события, мнения, оценки. М.: Собрание, 2007. С. 621 – 631.

59. Гоголевский А.В. Петроградский совет в годы гражданской войны. Лг.: Наука. Лг. отделение, 1982. 198 с.

60. Головин В.А. Эволюция политического института местного самоуправления в России (Исторический, политологический и психологический аспекты). Волгоград: Панорама, 2009. 716 с.

61. Горелов И.Е. Борьба большевиков Московской области за трудящиеся массы в ходе избирательных кампаний в органы местного самоуправления и в Учредительное собрание: (Май - ноябрь 1917 года) // Учен. зап. / Моск. гос. пед. ин-т иностранных языков им. Мориса Тореза. Т. 50: Кафедры общ. наук / Отв. ред. А.Л. Угрюмов; М-во высшего и среднего спец. образования СССР. М., 1970. С. 30-46.

62. Город и деревня в Европейской России: сто лет перемен. М.: О.Г.И., 2001. 557 с.

63. Городецкий Е.Н. Историографические и источниковедческие проблемы Великого Октября. 1930-1960-е гг.: очерки. М.: Наука, 1982. 384 с.

64. Городецкий Е.Н. Рождение Советского государства. 1917 – 1918 гг. М.: Наука, 1965. 531 с., 2-е изд., испр. и доп. М.: Наука, 1987. 349 с.

65. Городецкий Е.Н. Советская историография Великого Октября. 1917-сер. 30-ых гг.: очерки. М.: Наука, 1981. 267 с.

66. Грунт А.Я. Москва. 1917-й: Революция и контрреволюция / Отв. ред. Г.А. Трукан; АН СССР, Ин-т истории СССР. М.: Наука, 1976. 388 с.

67. Грунт А.Я. Муниципальная кампания в Москве летом 1917 г. // История СССР. 1973. №5. С. 112-127.

68. Далина О.А. Реформа Временного правительства в области городского самоуправления // Вестник Вятского государственного гуманитарного университета. 2007. № 3. С. 56 – 63.

69. Данилов Ф.А. Государственная власть и местное (городское и земское) самоуправление. 2-е изд. М.: Земля и воля, 1917. 88 с.

70. Демидов В.В. Большевистская фракция в Московской городской думе в 1917 г. // Вопросы истории КПСС. 1961. N3. С. 127-137.

71. 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. Томск.: изд-во Томского гос.ун-та, 1952. Т. 121. Вып. 1. 96 с.

72. Демидов В.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. / Ин-т истории партии МК и МГК КПСС, Филиал ИМЛ при ЦК КПСС. М.: Московский рабочий, 1958. С. 193-221.

73. Дидиченко Н.А. Тактика большевистской партии в муниципальной кампании (март – октябрь 1917 г.): автореферат дис. .... канд. ист. наук. М., 1974. 21 с.

74. Евдошенко И.В. Законодательная деятельность Временного правительства в России (февраль – октябрь 1917 г.). Ижевск, 2010. 201 с.

75. Еремян В.В. Муниципальная история России (от Киевской Руси до начала XX века). М.: Академический Проект, 2003. 528 с.

76. Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России: учебник для вузов по специальности «Историко-архивоведение». 2-е изд., испр. и доп. М.: Высшая школа, 1968. 368 с.

77. Ефимова В.В. Петрозаводское городское самоуправление (1870 - 1918 гг.). Петрозаводск: Петрозав. гос. ун-т, 2004. 212 с.

78. Жердева Ю.А. Десакрализация власти накануне Февральских событий 1917 г. (по материалам либеральной периодической печати) // Самарский земский сборник. 2003. № 1(7).

79. Загряцков М. Кооперация и городское самоуправление. М.: журн. «Кооперативная жизнь», 1915. 12 с.

80. Звягинцев Е.А. Как нужно преобразовать наши городские думы и управы. 2-е изд. М.: Рябушинские, 1917. 40 с.

81. Игнатьев Г.С. За народную власть. Из истории борьбы за власть Советов в Москве и Московской губернии. М.: Советская Россия, 1961. 158 с.

82. Институты самоуправления: историко-правовое исследование / Рос. акад. наук, Ин-т государства и права. М.: Наука, 1995. 300 с.

83. Ирошников М.П. Создание советского центрального государственного аппарата. СНК и народные комиссариаты. Окт. 1917 г. – янв. 1918 г. М.–Лг.: Наука, 1966. 298 с.

84. Кабытова Н.Н. Власть и общество в Российской провинции: 1917 год в Поволжье / Науч. ред. Л.В. Храмков; М-во общего и проф. образования Российской Федерации, Самарский гос. ун-т, Ин-т истории и археологии Поволжья. Самара: Самарский университет, 1999. 260 с.

85. Кабытова Н.Н. Демократизация органов городского самоуправления в 1917 году: проекты Временного правительства и местные инициативы // Россия в XX веке. Реформы и революции. М.: Наука, 2002. Т.1. С. 300-313.

86. Кабытова Н.Н. Думы и Советы – осеннее противостояние в России 1917 г. // Самарский земский сборник. 2002. № 1(6). С. 41 - 46.

87. Кабытова Н.Н. Общественные исполнительные комитеты в 1917 г. // Самарский земский сборник. 2000. № 1(4). С. 79 – 89.

88. Кабытова Н.Н. Самарская городская дума в 1917 г. // Самарский земский сборник.1996. № 4. С. 8-12.

89. Кабытова Н.Н. Становление местных органов советской власти в 1918 – 1920 гг. // Вестник Самарского государственного университета. 2007. № 5/3 (55). С. 201-208.

90. Кабытова Н.Н. Феноменология «смутного времени»: центр и провинция в российской революции 1917 г. // Самарский земский сборник. 2005. № 1 (9). С. 15 – 26.

91. Каганович Л.М. Местное советское самоуправление. Строительство советской власти на местах. М.: Красная новь. Главполитпросвет, 1923. 80 с.

92. Каржанский Н. Как избиралась и работала Московская городская дума / Ин-т истории при МК и МГК ВКП(б). М.: Московский рабочий, 1940. 48 с.

93. Каржанский Н.С. Московская городская дума // История Москвы. Т. 5. М.: изд-во Академии наук СССР, 1955. С. 689-724.

94. Киржанов П.В. В защиту местного самоуправления // Большевики у власти. Социально-политические итоги октябрьского переворота. Пг.-М.: Революционная мысль, 1918.

95. Кирюхина Е.И. Под знаменем Октября. Киров: Волго-Вятское книжное изд-во, Кировское отд., 1977. 208 с.

96. Клоков В.А. Меньшевики на выборах в городские Советы центральной России весной 1918 г. // Меньшевики и меньшевизм: сборник статей. М.: изд-во «Типография «Новости», 1998. С. 44-68.

97. Ковалёв В.А. Российская муниципальная реформа: бесконечный тупик? // Политическая экспертиза. СПб, 2005. Вып.3. С. 90-101.

98. Козлов Е.И. Котельнич. На 7 ветрах: очерки истории Котельнича. Котельнич: Вятский региональный центр русской культуры, 2000. 104 с.

99. Комиссаренко Л.А. В борьбе за массы: Муниципальная деятельность петроградских большевиков в период подготовки Октябрьской революции / Науч. ред. О.Н. Татаров; Ин-т истории партии Ленинградского обкома КПСС. Филиал ИМЛ при ЦК КПСС. Л.: Лениздат, 1983. 184 с.

100. Коржихина Т.П. История государственных учреждений СССР: учеб. для вузов по спец. "История". М.: Высшая школа, 1986. 398 с.

101. Коржихина Т.П. Советское государство и его учреждения: ноябрь 1917 – декабрь 1991 г.: учеб. для вузов по спец. "История". М.: РГГУ, 1994. 418 с.

102. Красовская Ю.В. Городские думы Костромской и Ярославской губерний в 1917 - начале 1918 гг.: дис. ... канд. ист. наук. Ярославль, 2002. 186 с.

103. Красовская Ю.В. Органы городского самоуправления Ярославской и Костромской губерний в условиях кризиса 1917 г. // Человек в экстремальных условиях: историко-психологические исследования: под ред. Полторака С.Н. СПб.: Нестор, 2005. Ч. 1. С. 258-263.

104. Кручковская В.М. Центральная городская дума Петрограда в 1917 г. / Отв. ред. О.Н. Знаменский; АН СССР, Ин-т истории СССР, Ленингр. отд-ние. Л.: Наука, Ленингр. отд-ние, 1986. 139 с.

105. Кузовков Д.В. Муниципализация жилищ // Октябрьский переворот и диктатура пролетариата: сб. статей. М.: гос. изд-во, 1919. С. 121-130.

106. Кузовков Д.В. Финансы городов (налоговая политика). М.: Пролетарий, 1918. 32 с.

107. Курдюк П.М., Билоус А.С. Муниципально-правовые теории в истории России (XIX-XX вв.). Краснодар: Кубанский ГАУ, 2007. 246 с.

108. Ленин В.И. Полное собрание сочинений. Т. 32. М.: Гос. изд-во полит. лит-ры, 1962. 763 с.

109. Ленинградский Совет в годы Гражданской войны и социалистического строительства, 1917 – 1937 гг. Лг: Наука, 1986. 262 с.

110. Леонов С.В. Рождение советской империи: государство и идеология. 1917 – 1922 гг. М.: Диалог-МГУ, 1997. 356 с.

111. Лепёшкин А.И. Местные органы власти советского государства (1917 – 1920 гг.). М.: Гос. изд-во юридической литературы, 1957. 304 с.

112. Лонина С.Л. Становление и развитие городского самоуправления в Восточной Сибири в 1870 – 1917 гг.: дис. ... канд. ист. наук. Красноярск, 2002. 165 с.

113. Марков А.П. Местные финансы. Очерки по вопросам финансового законодательства. Харьков: Союз, 1918. 336 с.

114. Мартов Л. Диктатура и демократия // За год: сб. статей. М.; Пг.: Книга, 1919. С. 19-38.

115. Медушевский А.Н. Стратегия конституционной революции в условиях социального кризиса (либерализм в канун Учредительного собрания) // Либеральный консерватизм: история и современность. М.: РОССПЭН, 2001. 384 с.

116. Милюков П.Н. История второй русской революции. М.: РОССПЭН, 2001. 765 с.

117. Минц И.И. Год 1918-й. М.: Наука, 1982. 576 с.

118. Минц И.И. История Великого Октября. Т. 1,2,3. М.: Наука, 1977-1979. Т.1. 784 с., Т. 2. 1008 с., Т.3. 903 с.

119. Миронов Б.Н. Социальная история России периода империи (XVIII – начало XX в.): генезис личности, демократической семьи, гражданского общества и правового государства. СПб.: Дмитрий Буланин, 1999. Т. 1. 550 с., Т. 2. 566 с.

120. Михайлов В. Демократическая Дума в Туле. 1917 – 1918 гг. // Революционное былое. Орган Тульского истпарта. 1924. № 3. С. 69-115.

121. Михайлов Г.С. Местное советское управление. М.: изд-во Коммунистического ун-та, 1927. 147 с.

122. Михайлов Г.С. Основные моменты в развитии городских советов // Советское право. 1922. № 2. С. 34-65.

123. Михайлов Г.С. Советский и буржуазный строй городского управления // Коммунальное дело. 1927. № 10-11. С. 8-17.

124. Морозов В.Ф. Борьба большевистской партии за установление советской власти в губерниях Центральной России (октябрь 1917 – март 1918 г.). Саратов – Пенза: Приволжское книжное изд-во, 1967. 532 с.

125. Муниципальное право: учебник для юридических вузов / Отв. редактор проф. А.И. Коваленко. М.: Новый Юрист, 1997. 432 с.

126. Муниципальное право Российской Федерации / под ред. Н.С. Бондаря, М.: Закон и право, 2002. 559 с.

127. Назимок В.Н. Борьба Советов против буржуазных органов самоуправления на Дальнем Востоке: (1917-1918 гг.) / Отв. ред. И.М. Разгон; Томский гос. ун-т им. В.В. Куйбышева. Томск: Изд-во Томского ун-та, 1968. 112 с.

128. 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.

129. Нардова В.А. Самодержавие и городские думы в России в конце XIX – начале XX века. СПб.: Наука, 1994. 157 с.

130. Наумов П.Ф. Что такое демократическое самоуправление? М.: Начало, 1917. 32 с.

131. Немировский А.Ф. Реформа городского самоуправления. СПб.: тип. В. Безобразова и К°, 1911. 172 с.

132. Орлов В.С. Рождение советской демократии, февраль 1917 – июль 1918 гг. М.: Мысль, 1987. 269 с.

133. Остроухов В.Е. Местные органы власти и управления России и их деятельность в марте 1917 – марте 1918 гг. (на материалах Тульской губернии): дис. … канд. ист. наук. Москва, 1997. 285 с.

134. Остроухов В. Тульская городская дума в 1917-1918 гг. // Тульский краеведческий альманах. Тула: Информ, 2004. Вып. 2. С. 104-115.

135. Пайпс Р. Русская революция. Ч. 1. М.: РОССПЭН, 1994. 400 с., Ч. 2. М.: РОССПЭН, 1994. 584 с.

136. Пайпс Р. Три «почему» русской революции. М.; СПб.: Atheneum, Феникс, 1996. 94 с.

137. Пертцик В.А. Проблемы местного самоуправления в СССР. Иркутск: б/и, 1963. 80 с.

138. Петербургская городская дума, 1846 – 1918. СПб: «Лики России», 2005. 541 с.

139. Петров Б.Д., Потулов Б.М. Н.А. Семашко. М.: Медицина, 1974. 208 с.

140. Петров М.Н. Городское хозяйство // История Москвы. Т. 5. М.: изд-во Академии наук СССР, 1955. С. 685-724.

141. Писарев А.Е. Московское городское общественное управление (Городская Дума) в марте - ноябре 1917 года: дис. ... канд. ист. наук. М., 2007. 189 с.

142. Писарькова Л.Ф. Городские реформы в России и Московская дума. М.: Новый хронограф, АИРО-XXI, 2010. 735 с.

143. Писарькова Л.Ф. Городское самоуправление пореформенной России: замысел и воплощение // Труды ИРИ РАН 1997 – 1998 гг. Выпуск 2. М.: ИРИ РАН, 2000. С. 136 - 163.

144. Писарькова Л.Ф. Московская городская дума: 1863-1917 гг. / Моск. гор. объединение архивов, Рос. акад. наук, Ин-т российской истории. М.: Изд-во объединения «Мосгорархив», 1998. 568 с.

145. Погосский В.В. Местное самоуправление на демократических началах. М.: Маковский, 1917. 32 с.

146. Попов П.А. Городское самоуправление Воронежа (1870-1918 гг.): дис. ... канд. ист. наук. Воронеж, 2005. 529 с.

147. Потехин М.Н. Первый Совет пролетарской диктатуры. Очерки по истории Петроградского Совета рабочих и солдатских депутатов. 1917-1918 гг. Лг.: Лениздат, 1966. 339 с.

148. Потехин М.Н. Петроградская трудовая коммуна (1918 – 1919). Лг.: изд-во Ленинградского ун-та, 1980. 144 с.

149. Рейснер М. Октябрьская революция и государственная власть // Октябрьский переворот и диктатура пролетариата: сб. статей. М.: государственное изд-во, 1919.

150. Ривкин Б.Б. Финансовая политика в период Великой Октябрьской социалистической революции. М.: Госфиниздат, 1957. 320 с.

151. Российское местное самоуправление: итоги муниципальной реформы 2003-2008 гг. Аналитический доклад Института современного развития. URL: http://www.riocenter.ru/ru/programs/doc/3928 (дата обращения: 06.05.10).

152. Руднев В.В. Больной город («Красная» Москва) // Современные записки. XI. 1922. С. 310-356.

153. Руднев В. Земское и городское самоуправление в 1917 году. // Год русской революции: 1917-1918: сб. статей. М., 1918. С. 121-149.

154. Руднева С.Е. Делегация Московской городской думы на Демократическом совещании (сентябрь 1917 г.) // Вопросы истории. № 11. 1997. С. 148-153.

155. Румянцев Д.Е. Демократизация органов городского самоуправления в Поволжье в 1917 году: историко-политический анализ: дис. ... канд. ист. наук. Казань, 2006. 265 с.

156. Сапронов Т. Городские советы. М.: «Долой неграмотность», 1926. 32 с.

157. Семёнов-Тянь-Шанский В.П. Город и деревня в Европейской России. СПб.: типография В.Ф. Киршбаума, 1910. 212 с.

158. Семёнов Д.Д. Городское самоуправление. Очерки и опыты. СПб.: электро-тип. Н.Я. Стойковой, 1901. 389 с.

159. Ситников В.А. Виктор Грязев. Киров: Волго-Вятское книжное изд-во, 1976. 96 с.

160. Скутарлеев Д.Е. Местное самоуправление центральных губерний России в 1864-1918 гг.: организационно-финансовый и экономический аспекты: дис. ... канд. ист. наук. М., 2006. 209 с.

161. Смирнова А.А. Земства или Советы?: левые эсеры и местное самоуправление в 1918 году // Общество и власть: материалы межвузовской конференции / Науч.ред. А.В. Гоголевский. СПб.: Ред.-изд. Отдел СПбГУКИ, 2001. Часть 1. С. 236-245.

162. Советы – власть народная. Тула: Приокское книжное изд-во, 1971. 238 с.

163. Соколов Е.Н. Финансовая политика Советской власти (октябрь 1917 – август 1918 гг.). Рязань, 2008. 148 с.

164. Судавцов Н.Д. Земское и городское самоуправление России в годы Первой мировой войны. М – Ставрополь: Изд-во СГУ, 2001. 719 с.

165. Судовиков М.С. Купеческие сословия Вятско-Камского региона в конце XVIII – нач. XX в. Киров: изд-во ВятГГУ, 2009. 342 с.

166. Судовиков М.С. Местное самоуправление во второй половине XIX – начале XX в.: взгляд через личность (по материалам Вятской губернии) // Вестник ВятГГУ. 2005. № 13. С. 73-78.

167. Твердохлебов В.Н. Местные финансы. М.: изд-во НКВД РСФСР, 1919. 304 с.

168. Тотомианц В.Ф. Самоуправление городов. М.: Свободная Россия, 1917. 32 с.

169. Тотомианц В.Ф. Самоуправление и городское хозяйство. СПб.: изд-во «Вестника знания», 1910. 80 с.

170. Тоцкий Н.М. Реформа местного самоуправления. Пг.: Муравей, 1917. 32 с.

171. Троцкий Л. Какая городская дума нужна Петербургу // Троцкий Л. Сочинения. Т. 4. М.; Л., 1926. URL: http://magister.msk.ru/library/trotsky/trotm019.htm (дата обращения: 06.05.10).

172. Троцкий Л.Д. Сочинения. Т. II. Наша первая революция. Ч. 2. М.-Лг.: Гос. изд-во. 1927.

173. Трусова Е.М. Местное управление и самоуправление на Дону, Кубани и в Ставрополье в 1917 г. Ростов-на-Дону: издательство СНИЦ ВШ, 1999. 218 с.

174. Трутовский В. Задачи социалистов в городских думах. Пг.: Революционная мысль, 1917. 62 с.

175. Трутовский В. О муниципальной программе. Пг., 1917. 32 с.

176. Тюрин В.А. Власть и городское самоуправление в Среднем Поволжье: опыт взаимодействия на рубеже XIX-XX веков. Самара: Самарский университет, 2007. 200 с.

177. Ундревич В., Карева М. Пролетарская революция и государственный аппарат. М.: Власть Советов, 1935. 143 с.

178. Усатов С.А. Органы государственной власти и местного самоуправления России в феврале-октябре 1917 г. (историко-правовой аспект): дис. … канд. ист. наук. М., 2004. 164 с.

179. Устина Л. Н. Городские думы в 1917 г. (на материалах Самарской, Саратовской и Симбирской губерний): дис. … канд. ист. наук. Самара, 1998. 235 с.

180. Устина Л.Н. К вопросу о перспективах развития органов местного самоуправления весной 1917 г. (по материалам муниципальных программ политических партий) // Самарский земский сборник. 1998. № 1(2).

181. Чебаевский Ф.В. Строительство местных Советов в конце 1917 года и первой половине 1918 г. // Историч. зап. Т. 61. / Отв. ред. А.Л. Сидоров; АН СССР, Ин-т истории. М.: Изд-во АН СССР, 1958. С. 224-261.

182. Чебаевский Ф.В. Упразднение местными Советами городских дум и земств // Учёные записки кафедры истории СССР АОН при ЦК КПСС. М., 1957. Вып. 29. С. 224-261.

183. Шепелева Т.В. 1917 год в Тульской губернии // 1917 год в Московской области. М.: Московский рабочий. 1937.

184. Ширкевич Н.А. Местные бюджеты. М.: Финансы и статистика, 1991. 128 с.

185. Шор Б.М. Коммунальные рабочие Москвы в борьбе за Советскую власть / Московский заочный педагогический институт. Учёные записки. Вып. 55. М., 1979.

186. Шор Б.М. Революционная борьба рабочих московских городских коммунальных предприятий в августе – октябре 1917 г. / Московский заочный педагогический институт. Учёные записки. Вып. 52. М., 1978. С. 36-47.

187. Щагин Э.М. Коалиции Советов с земствами и городскими думами в конце 1917 – начале 1918 гг. и их освещение в современной советской литературе по истории Великого Октября // Великий Октябрь –

непролетарские партии: мат-лы конференции. М.: Калининская обл. тип-я, 1982. С. 3-11.

188. Юровский Л.Н. Денежная политика советской власти (1917 – 1927). Избранные статьи. М.: Начала-пресс, 1996. 424 с.

189. Яцечко В.И. Депутаты и избиратели в советском государстве в доконституционный период // Вопросы теории права и государственного строительства. - Томск: изд-во Томского университета, 1979. Вып. III. С. 64-68.

190. Яцечко В.И. Правовые формы выборов советов как органов народного представительства в первый период диктатуры пролетариата // Вопросы теории права, социалистической государственности и социального управления. Томск: изд-во Томского университета, 1983. Вып. 3. С. 32-45.

191. Badcock, Sarah. Politics and the people in Revolutionary Russia. A provincial history. Cambridge: Cambridge University Press, 2007. 262 p.

192. Critical companion to the Russian Revolution, 1914-1921 / edited by Edward Acton, Vladimir Cherniaev, William Rosenberg. London, Sydney, Auckland: Arnold, 1997. 782 p.

193. Fitzpatrick, Sheila. The Russian Revolution. Oxford: Oxford University Press. 1994. 200 p.

194. 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.

195. Wade, Rex A. The Russian Revolution, 1917. Cambridge: Cambridge University Press. 2005. 338 p.

Список сокращений.

В. - Век

ВП – Временное правительство

ВРК – Военно-революционный комитет

ВСГ – Всероссийский союз городов

ВСНХ - Высший Совет народного хозяйства

ВЦИК – Всероссийский центральный исполнительный комитет

Высовнархоз – Высший Совет народного хозяйства

ГАКО - Государственный архив Кировской области

ГАРФ - Государственный архив Российской Федерации

ГАСПИ КО – Государственный архив социально-политической истории Кировской области

ГАТО – Государственный архив Тульской области

Горисполком – Городской исполнительный комитет

Горсовет – Городской совет

Госбанк – Государственный банк

Губисполком – Губернский исполнительный комитет

Губпродком – Губернский продовольственный комитет

Домком – Домовой комитет

Земгор - Объединенный комитет Всероссийских Земского и Городского союзов

Исполком – Исполнительный комитет

Истпарт - Комиссия по истории Октябрьской революции и РКП(б)

Кадет – Конституционный демократ, член Партии народной свободы (Конституционно-демократической партии)

КНБ – Комитет народной борьбы с контрреволюцией (Тула)

Коп. - Копейка

Левый эсер – Левый социалист-революционер, член Партии левых социалистов-революционеров интернационалистов

МВД – Министерство внутренних дел

Млн. – миллион

Мосгордума – Московская городская дума

Мосгорисполком – Исполнительный комитет Московского городского совета рабочих и солдатских депутатов

Моссовет – Московский Совет рабочих и солдатских депутатов

Наркомат – Народный комиссариат

НКВД – Народный комиссариат внутренних дел

Облсовет – Областной совет

ПНС – Партия народной свободы (Конституционно-демократическая партия)

Продком – Продовольственный комитет

ПСР – Партия социалистов-революционеров

Р. – Рубль

РайСНХ – Районный Совет народного хозяйства

Райсовет – Районный совет

РКП(б) – Российская коммунистическая партия (большевиков)

РСДРП – с.-д., Российская социал-демократическая рабочая партия

РСДРП(б) – Российская социал-демократическая рабочая партия (большевиков)

СНК – Совет народных комиссаров

СНХ – Совет народного хозяйства

Совнархоз – Совет народного хозяйства

Тыс. – Тысяча

Уисполком – Уездный исполнительный комитет

ЦАГМ – Центральный архив гор. Москвы

ЦАОПИМ – Центральный архив общественно-политической истории Москвы

ЦГАМО – Центральный государственный архив Московской области

ЦИАМ – Центральный исторический архив Москвы

ЦК – Центральный комитет

ЧК - Чрезвычайная комиссия по борьбе с контрреволюцией и саботажем

Энес – Народный социалист, член Трудовой народно-социалистической партии

Эсер, с.-р. – Социалист-революционер, член Партии социалистов-революционеров