

УДК 94(47).083
ББК 63.3(2Рос)535
DOI [10.17150/2308-2588.2016.17\(2\).321-342](https://doi.org/10.17150/2308-2588.2016.17(2).321-342)

А. В. Мамаев

*Институт экономики РАН,
г. Москва, Российская Федерация*

ГОРОДСКОЕ БЛАГОУСТРОЙСТВО, ФИНАНСЫ И ВОПРОС О МУНИЦИПАЛИЗАЦИИ В РОССИИ НАКАНУНЕ РЕВОЛЮЦИИ 1917 ГОДА

Аннотация. Статья посвящена исследованию политики муниципализации в российских городах в начале XX в. в контексте проблемы городского благоустройства. Автор изучает позиции по вопросу о муниципализации ведущих экономистов и общественных деятелей, определяет степень практического воплощения идеи муниципализации и ее соотношение с концессионным способом ведения городского хозяйства, анализирует финансовые аспекты. Делается вывод, что к 1917 г. задача модернизации городов и создания развитой системы предприятий городского благоустройства оставалась актуальной, и концессии могли бы способствовать более быстрому развитию муниципалитетов.

Ключевые слова. Россия, город, начало XX века, городское самоуправление, городское благоустройство, муниципальные предприятия, муниципализация.

Финансирование. Грант Российского гуманитарного научного фонда (проект № 15-31-01234 «Финансовая система городского самоуправления в России в начале XX века: проблема реформирования»).

A. V. Mamaev

*Institute of Economics RAS,
Moscow, Russian Federation*

MUNICIPAL IMPROVEMENT, FINANCES, AND MUNICIPALIZATION ISSUES IN RUSSIA BEFORE THE REVOLUTION OF 1917

Abstract. The article studies the policy of municipalization in Russian cities in the early XX century in the con-

text of urban development and ensuring the financial capability of cities. The author considers leading economists and public figures positions to the question of municipalization. He determines the degree of practical realization of the idea of municipalization and its relationship with the concession way of urban development and analyzes its financial aspects. The author concludes that by 1917 the issue of cities modernization and creation of a developed system of urban enterprises remain relevant, and concessions would have contributed to faster development of Russian cities.

Keywords. Russia, city, the beginning of XX century, municipal government, municipal improvement, municipal companies, municipalisation.

Financing. The grant of the Russian Foundation for Humanities (project No. 15-31-01234 «Financial system of municipal government in Russia in the beginning of XX century: the issue of modernization»).

Проблема городского благоустройства и повышения качества жизни в городах становилась все более актуальной в условиях бурной урбанизации России в конце XIX — начале XX в. Первоочередная роль в деле удовлетворения местных нужд населения была отведена институту местного самоуправления, который получил толчок к развитию в годы Великих реформ в 60-е гг. XIX в. Помимо прочего, органы городского и земского самоуправления имели статус юридического лица, что давало им возможность создавать муниципальные предприятия. Саратовский городской голова В. А. Коробков в ходатайстве министру внутренних дел в 1913 г. справедливо отмечал, что «произошло глубокое изменение... в самом правосознании населения и его отношении к городскому управлению: ...перед городом стал ряд новых задач, как в деле народного образования, удовлетворения культурных запросов населения, так и в отношении внешнего благоустройства и удобств жизни»¹. Курс органов самоуправления на создание собственных, муниципальных предприя-

¹ Российский государственный исторический архив. Ф. 1288. Оп. 7. Год 1913. Д. 82. Л. 16.

тий и непосредственное управление ими получил название муниципализации.

Этот путь, однако, был не единственным вариантом удовлетворения повседневных нужд горожан и создания комфортной среды проживания. Городские власти могли выдавать частному лицу на особо оговоренных условиях концессию, дающую ряд привилегий, прав и обязанностей для предпринимательской деятельности в той или иной отрасли городского благоустройства. Концессионер получал монопольную возможность строить и эксплуатировать предприятия городского благоустройства определенное время в обмен на получение части доходов от их деятельности. Еще одним вариантом была передача городского имущества или функций органа самоуправления в подряд или аренду частным лицам.

Вопрос о лучшем способе управления предприятиями городского благоустройства в начале XX в. оказался предметом серьезных обсуждений среди муниципальных деятелей, хозяйственников и юристов, что отражало дискуссию о наилучшей пропорции частного и общественного в экономике.

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

уровне издержек производства. Все доходы от монополии шли бы в казну городов, а не присваивались предприимчивыми лицами. Благодаря муниципализации город мог не только выполнять экономические функции, задачи благоустройства, но и проводить социальную политику [15, с. 219–223, 227–228], поэтому курс на муниципализацию пользовался поддержкой социалистов. Отмечалось, что не во всех отраслях, удовлетворявших потребности горожан, предприятия могли быть прибыльными, оправдывая вложенный капитал, поэтому во многие сферы частный капитал не шел.

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

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

Принадлежность предприятия городу не давала гарантии от произвольного повышения тарифа, например, для покрытия бюджетного дефицита; муниципальная монополия могла оказаться в противоречии с интересами населения, причем борьба «против ошибок и злоупотреблений муниципального хозяйства несравненно труднее, чем против незаконных действий концессионера» [19, с. 9]. Муниципализация и превращение доходов от городских предприятий в базис муниципальных финансов фактически являлось «широко развившимся косвенным обложением невладельческих слоев населения», «налогом на мясо и воду, падающим всей своей тяжестью на неимущие и малоимущие классы», отмечал представитель Тифлиса на съезде городов 1913 г. М. А. Джабар [18, с. 411].

Министерство внутренних дел (МВД) в конце XIX в. поддержало линию на муниципализацию. В циркуляре от 26 октября 1896 г. министерство заявляло о принципиальных различиях между удовлетворяющими городские потребности предприятиями, имеющими коммерческое значение, способными возмещать затраченный на них капитал, и теми, которые по своему существу не могут или не должны служить источником прибыли. Отмечались доводы в пользу муниципализации коммерческих предприятий: доходные предприятия в руках городского самоуправления могли способствовать своими средствами устройству бездоходных, муниципализация позволяла преодолеть монопольный характер большинства акционерных предприятий, владельцы которых были заинтересованы в извлечении прибыли, а не в удовлетворении нужд горожан. В циркуляре от 1 апреля 1897 г. МВД указывало на нежелательность предоставления городами монопольных прав или иных льгот коммерческим предприятиям, подчеркивало невыгодность принципа выкупа акционерных компаний по капитализации чистой доходности [12, с. 21; 19, с. 6].

Поддержал идею муниципализации и киевский Съезд представителей городов по вопросам улучшения городского хозяйства 1913 г. В принятой резолюции говорилось, что «городские самоуправления должны возможно реже пользоваться услугами concessionеров, осуществляя общественные предприятия по возможности собственными силами», а доходы, получавшиеся от муниципальных предприятий, рекомендовалось направить на их улучшение и расширение для общедоступности пользования [18, с. 435].

Мнение ведущих российских общественных деятелей и экономистов начала XX в. было направлено против концессионной системы в городском хозяйстве и в поддержку более широкого вмешательства органов общественной власти в местную экономику. Д. Д. Семенов полагал, что муниципализацию разных отраслей городского хозяйства, переход к хозяйственному ведению городских предприятий нужно признать одной из важнейших задач, поставленных жизнью перед городскими думами [13, с. 277]. Л. А. Велихов выделял ряд отрицательных черт муниципальных концессий: переход прибавочной стоимости из общественных в частные руки, чуждое вмешательство в коммунальную политику, всегда невыгодные для городов договоры, «испытанные алчность и ловкость... капиталистов и трудность с ними бороться местными средствами» [3, с. 56]. Ф. А. Данилов подчеркивал монопольный характер многих предприятий, удовлетворяющих городские потребности: «водо- и газопроводы, трамваи, сточные трубы и т. п. не могут быть проложены по одним и тем же улицам в несколько линий». Монополии частных компаний ослабляли конкуренцию и вели к завышенным таксам, города же могли эксплуатировать эти предприятия эффективнее, в интересах широких масс, полагал Данилов [7, с. 23–25].

О желательности муниципализации для большинства городских предприятий говорил экономист

В. Н. Твердохлебов, но при условии, что предприятие возглавляет не дилетант, а подготовленный специалист, если управление осуществляется по типу коммерческого, если состав органа самоуправления может обеспечить честную эксплуатацию предприятий в интересах населения. Если же город заключил концессию, то, как отмечал Твердохлебов, она должна быть дана на строго определенный срок и с правом выкупа предприятия [15, с. 219–223, 227–228].

Экономист И. Х. Озеров отмечал, что при недемократичном составе муниципалитета, преобладании состоятельных домовладельцев муниципализация могла использоваться для переложения налогового бремени на широкие массы и уменьшения оценочного сбора. В то же время он признавал, что концессионные предприятия эксплуатируются скорее в интересах частной компании, а не городского населения, причем их трудно контролировать. Выкуп таких предприятий городами, по его мнению, как правило, проводился на невыгодных для муниципалитета условиях [12, с. 12–13, 20–21].

Правовед и исследователь муниципальных проблем Г. И. Шрейдер, подчеркивая пользу муниципализации, говорил о необходимости соблюдения ряда условий: города должны были ставить на первый план не цель максимального извлечения прибыли, а социальные функции. Публицист отмечал, что если муниципализация на деле противоречит принципам социальной справедливости, служит интересам привилегированного меньшинства, то «муниципализация эта не настоящая, а фальсифицированная» [20, с. 293–294, 303], за ней «скрывается обыкновенное капиталистическое предприятие ... несколько не отличающееся от любого частного предприятия» [20, с. 304]. По его мнению, подлинная муниципализация была возможна только при условии привлечения к управлению городами широких общественных сил, снижения цензов, специ-

альной подготовки служащих и техников, организации правильных производительных займов, достижения наибольшей прибыльности предприятий при наименьших издержках [20, с. 294–302].

Кооператор и экономист В. Ф. Тотомианц считал, что город, по факту становящийся крупным предпринимателем, должен был обеспечивать дешевизну услуг, давать рабочим и служащим предприятий «приличное вознаграждение», сокращенный рабочий день, ежегодный отпуск и пенсию. Он подчеркивал опасность образования муниципальной бюрократии, что вело к фаворитизму, кумовству, раздуванию штата, дороговизне содержания администрации, увеличению издержек производства. В отдаленной перспективе, как полагал В. Ф. Тотомианц, муниципализация могла бы привести к отказу от большинства коммунальных налогов, превращению ряда общественных предприятий, например, водопровода, в бесплатные. В то же время, по его мнению, муниципальная торговля предметами первой необходимости не имела широкого будущего, так как успешнее здесь действовали кооперативы. В деле строительства жилья, как считал Тотомианц, муниципалитеты могли бы вступать в союз с кооперативными строительными товариществами [17, с. 17–18; 16, с. 141–144].

Экономист М. Д. Загряцков говорил о «порочности» всей системы концессий в целом: «При современном быстром развитии техники и экономических отношений всего предусмотреть в договоре нельзя, и акционерные компании почти всегда находят способ лишить договор фактического значения». По его словам, акционерным обществам было очень удобно замаскировать истинный размер вложенного капитала, а дивиденды было очень легко скрыть в амортизации, других отчислениях, увеличении резервного фонда [9, с. 40–41]. Как отмечал Загряцков, частные монополии, взявшие в свои руки отрасли городского хозяйства, «внесли в общественные отношения чисто

коммерческие принципы барыша и наживы и в самом корне извратили основные начала демократического строя местного самоуправления» [9, с. 67].

Профессор Л. С. Таль связывал «единодушную отрицательную» оценку применения концессионной системы в муниципальном хозяйстве с рядом правовых упущений: законодательство предполагало гражданско-правовые отношения там, где на самом деле должны быть отношения власти и подчинения. У городов не было эффективных механизмов вмешательства в дела концессии в случае выявления проблем и упущений, недостаточными были меры судебной защиты против концессионера. Мешали и общая неясность правового положения муниципалитетов и концессионеров. Выходом из положения, по мнению Таля, могла бы стать надлежащая организация административной юстиции и конкретизирующие правовые нормы, разделение на практике частно-правовых и публично-правовых отношений концессионеров и муниципалитета, четкое определение порядка их отношений с восполнением законодательных недомолвок и пробелов в заключаемом договоре [14, с. 68–69].

В качестве решения дилеммы некоторые городские деятели предлагали использовать зарождающуюся в Западной Европе идею смешанных — акционерных предприятий, в которых у частных владельцев было бы около половины акций, а остальные принадлежали городскому управлению. Муниципалитет имел бы возможность при угрозе принятия на предприятии решения, нарушающего общественные интересы, фактически перенести вопрос на рассмотрение городской думы. Большая жизнеспособность таких предприятий, по мнению инженера М. Шереметевского, заключалась в их меньшей сложности и большей гибкости руководящего аппарата, что давало больше возможностей личной инициативе и обеспечивало более быструю приспособляемость. Инженер отмечал, что муници-

пальные предприятия не должны обладать монополией, привилегиями, им следует развиваться на равных условиях с частными [18, с. 417–418; 19, с. 10–11].

Накануне революции можно говорить о почти полной победе принципа муниципализации в деятельности городских общественных управлений. Число муниципальных предприятий быстро росло. К 1917 г. российские города владели трамваями и шоссейными дорогами, водопроводами, скотобойнями, электростанциями, системами канализации, ассенизации, телефонными станциями, ломбардами, аптеками, мельницами, газовыми заводами, типографиями, театрами, прачечными, ночлежными домами, складами и пристанями, банями и купальнями, хлебопекарнями, кирпичными заводами². Так, Молога располагала винокуренным заводом, Самара – гончарным, Карс – известковым, Севастополь – каменоломней, Славянск – буровой солевой скважиной, Ставрополь имел опытную сельскохозяйственную станцию, 23 города, в том числе Петроград, Новониколаевск, Рига, Нижний Новгород, организовали общедоступные столовые, Рига – молочную ферму, Анапа и Киев владели гостиницами³. Появлялись и экзотические для городских управлений предприятия. Например, в Казани к началу революции действовал муниципальный завод медикаментов, вырабатывавший карболовую кислоту, аспирин, салицилат натрия; в Екатеринбурге муниципалитет устроил мыловаренный завод и начал продавать мыло собственного производства⁴.

Как правило, для управления крупным городским предприятием при городской думе создавалась своя

² Доходы, расходы, специальные капиталы и задолженности городских поселений на 1912 год / сост. стат. отд. ; М-во фин., Деп. оклад. сборов. Пг., 1917. С. XXXV–XXXVIII.

³ Календарь-справочник городского деятеля на 1912 год / сост. Б. Б. Веселовский. СПб., [1911]. С. 280–282; Календарь-справочник городского деятеля на 1916 год. СПб., [1915]. С. 226–227.

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

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

Несмотря на успехи муниципализации роль концессионного капитала в благоустройстве городов дореволюционной России была более чем значительной. Именно концессии позволили в крупных городах, таких как Москва, Киев, Харьков, создать основы городского благоустройства. В начале XX в. концессии оставались для многих, особенно мелких, городов единственным способом развития, а концессионеры — «единственными спасителями, которые могут вывести из заброшенного состояния». «Для мелких городов остается один выход: или оставаться на точке замерзания в ожидании блаженного момента, когда с неба свалятся деньги и силы, или прибегнуть к концессии», — отмечал на съезде в Киеве 1913 г. представитель Каменец-Подольска К. В. Турович [18, с. 426].

Из общей суммы инвестиций, направленных на городское благоустройство к началу Первой мировой войны, на долю концессионного капитала приходилось 75 % средств, вложенных в трамвайные предприятия, почти 50 % средств в электроэнергетическое хозяйство, 30 % средств в водоснабжение, 90 % — в газовые заводы. Всего в предприятия городского благоустройства концессионеры вложили около 484 млн р., что составило более 60 % инвестиций на развитие этой отрасли, причем, по данным экономиста Л. Г. Ляндау, почти половина средств была вложена иностранными инвесторами — 230 млн р. В предприятия электроснабжения

и газоснабжения вкладывался в основном германский капитал, в конки и трамваи — бельгийский, в телефонные предприятия — шведско-датский [8, с. 11–13]. По информации экономиста Б. Б. Веселовского, к 1917 г. из числа городов, имевших водопроводы, в 20 % случаев водопроводное предприятие было коммерческим, в 50 % случаев коммерческими были городские электростанции, 79 % трамвайных предприятий в городах России были концессионными [5, с. 41].

Накануне революции, несмотря на бурное развитие, городское благоустройство оставалось еще слабым, что оставляло актуальным вопрос о путях его дальнейшего развития. К 1917 г. лишь 25,8 % российских городов пользовались телефонной связью, 25,7 % — имели водопроводы, в 15,4 % муниципалитетов функционировали электростанции, в 2,9 % городов имелись трамваи, канализацию имели 16 городов (1,7 % от их числа) [5, с. 41]. Степень развитости городского хозяйства, число муниципальных или концессионных предприятий зависели от размеров и статуса городов.

В крупных городах эксплуатация муниципальных предприятий стала прибыльным делом, что стимулировало курс на муниципализацию. По данным Министерства финансов, к 1912 г. в столичных городах — Москве и Петербурге — доля предприятий в доходах бюджета достигла примерно 58 %. С уменьшением размеров городов процент поступлений от предприятий в муниципальных бюджетах снижался. В городах с населением от 400 тыс. до 1 млн человек муниципальные предприятия приносили в бюджет города в среднем 28,8 %, от 100 до 200 тыс. человек — 22,2 %, от 50 до 100 тыс. человек — 17,5 %. Эта тенденция сохраняется, и в небольших городках с населением от 5 до 10 тыс. человек организованные муниципалитетом предприятия давали в среднем лишь 5,7 % от суммы бюджета⁵.

⁵ Доходы, расходы, специальные капиталы и задолженности городских поселений на 1912 год. С. XXXIV.

Как отмечал Л. А. Велихов, около трети российских муниципалитетов почти совсем не имели доходного имущества [4, с. 407].

Соответственно, число муниципальных предприятий в губернских городах России было большим, чем в уездных, а наиболее развитым городским хозяйством обладали столичные города. Каждому городу из-за острой нехватки средств и проблем с привлечением займов приходилось определять приоритеты в развитии городского хозяйства, оставляя другие отрасли без достаточного внимания.

Как правило, смета муниципальных предприятий входила в общую городскую смету, в которой учитывались полученные предприятием доходы и те расходы, которые город планировал осуществить для обеспечения текущей деятельности и развития предприятия. Прибыль муниципального предприятия уходила в общий городской бюджет и могла тратиться на иные нужды, если же предприятие давало убытки, то муниципалитет покрывал их из своих доходов.

Самыми доходными предприятиями в сфере городского устройства, в первую очередь в больших городах, являлись трамваи, шоссейные дороги и концессии на их эксплуатацию. Эти предприятия, по данным на 1912 г., давали в среднем 12,5 % от бюджета, водопроводы приносили 6,3 % средних доходов города, скотобойни — 3,4 %, электрические станции — 2,6 %, предприятия по удалению нечистот (канализация, ассенизационные обозы, мусоросжигательные станции) — 2 %. В целом по городам, где действовало Городовое положение 1892 г. муниципальные предприятия в 1912 г. принесли 32,2 % доходов бюджета, ожидаемые чистые доходы, за вычетом расходов на содержание предприятий, составляли 18,4 % среднего бюджета⁶, то есть предприятия в основном были прибыльными.

⁶ Доходы, расходы, специальные капиталы и задолженности городских поселений на 1912 год. С. XXXV-XXXIX.

В условиях крайне стесненного бюджета, когда муниципальных доходов не хватало на самое необходимое, накопить деньги на капитальные траты, в частности, на муниципализацию концессионных предприятий и строительство новых, муниципальных, было трудно. Основным способом получения нужных сумм являлись займы. Задолженность муниципалитетов накануне войны и революции быстро росла, что свидетельствовало об их активном вовлечении в городские экономические процессы. Государство неохотно занималось выдачей ссуд, получить финансовые средства государственного казначейства безвозмездно в качестве дотации муниципалитетам было вообще невозможно [11, с. 61–63].

При почти полном отсутствии кредитной поддержки государства города были вынуждены пользоваться средствами частных лиц и общественных учреждений. Из общей задолженности городов 50 губерний Европейской России к 1 июля 1910 г. в почти 323 млн р. на долю долгов по облигационным займам, имевшихся к тому времени у 59 городов, приходилось 80,7 % задолженности, долги земельным банкам составляли 6,5 %, казне, городским банкам, частным лицам и учреждениям — 12,8 %⁷. Для сравнения, в Германии в конце 1907 г. на облигационные займы приходилось 66,3 % долгов городских общин, то есть кредитные возможности были более разнообразными [2, с. 1]. Суммы облигационных займов были самыми разнообразными: от 39 млн р. (заём, заключенный Санкт-Петербургом в 1908 г.), до 50 тыс. р. (заключен посадом Клинцы в 1906 г.). 76,7 % всех облигационных займов были ориентированы на постройку, выкуп и усовершенствование муниципальных доходных предприятий и имуществ: электрических и телефонных станций, водопровода, канализации, скотобоев.

⁷ Календарь-справочник городского деятеля на 1913 г. СПб., [1912]. С. 99.

Можно было бы сделать вывод, что роль облигационных займов в деле изыскания средств на городские предприятия была ведущей, однако в действительности на такие займы решались немногие города. Расходы по облигационным займам в 1912 г. несли только 63 муниципалитета, где действовало Городовое положение, или 8,1 %, в то время как по займам у частных лиц и учреждений платили 462 города, или 59,7 %; 40,8 % – 316 городов платили по банковским займам, платежи по ссудам из казны и Госбанка производили 214 городов с Городовым положением (около 27 %)⁸. Совсем не имели никаких долгов к началу 1912 г. 39,4 % общего числа городов [2, с. 1]. Отсутствие задолженности в большинстве случаев означало, что эти города почти совсем не развивали муниципальное хозяйство, не строили предприятия.

Мешали развитию муниципальных предприятий дороговизна облигационных займов, особенно при взятии заимообразно относительно небольших сумм. Ограниченность российского рынка и необходимость выходить с акциями на иностранные биржи, быстрый рост задолженности российских городов, тем не менее, свидетельствовали, что препятствия не являлись непреодолимыми.

Быстрый рост числа муниципальных предприятий начался в России с относительно небольшим опозданием от Запада. Например, от Великобритании и Германии, где идеи муниципализации появились в середине XIX в., а коммунальные предприятия стали бурно развиваться лишь в последней четверти XIX в. Первым британским городом с муниципальным газоснабжением стал Манчестер в 1843 г., спустя 4 года этот же город стал первым в муниципализации водоснабжения, а первый муниципальный трамвай в Британии появился только в 1882 г. в городе Хеддерсфильд [16, с. 43, 49, 57–58].

⁸ Доходы, расходы, специальные капиталы и задолженности городских поселений на 1912 год. С. LIII–LIV.

Правовед Г. И. Шрейдер накануне революции справедливо отмечал, что тенденция к муниципализации не была характерна только для городов России, она отчетливо проявлялась повсеместно в Европе, имела «однородный и тождественный характер», «несмотря на чрезвычайное разнообразие среды» [20, с. 286]. Экономист В. Ф. Тотомиянц считал основной причиной универсальности этого явления интересы городского фиска — муниципалитеты стремились создать источник доходов на растущие общественные нужды [16, с. 7]. Но важными факторами в Западной Европе являлись также расширение избирательного права и демократизация городского управления, распространение идей «муниципального социализма», наличие широких финансовых возможностей при росте благосостояния муниципалитетов.

Лишь около 70 % общин в Германии имели собственные предприятия, а 31 % городов владел пятью элементами благоустройства: водопроводом, трамваем, газовым заводом, бойнями, сетями электрического освещения [10, с. 16–19, 22, 24–25, 27–28]. Эти данные свидетельствуют, что и городам Германии, которую многие в России воспринимали как образец организации муниципальной жизни, предстояло еще много предпринять для развития коммунальной сферы, а отставание российских городов, особенно столичных, не было таким критическим и являлось вполне преодолимым. В. Ф. Тотомиянц отмечал, что в России были и такие предприятия, «которых не найти в большинстве других государств», приводя в пример 240 общественных банков, большое число муниципальных ломбардов [16, с. 133].

Накануне мировой войны муниципалитеты планировали продолжать развитие городского хозяйства на путях муниципализации, о чем они сообщили составителям «Календаря-справочника городского деятеля». Так, Вятка предполагала переустроить бойни, кирпичный и гончарный заводы, расширить водопровод и электри-

ческую станцию, построить бани; Киев планировал муниципализацию трамваев; в Коломне предполагалось устроить электрическое освещение; в Москве — аптеку и мусоросжигательную печь; Омск намеревался создать муниципальный трамвай; Ростов-на-Дону планировал расширение трамвая; Сочи — водопровод и здание для гимназии; Петербург — построить кирпичный завод, холодильник, переустроить канализацию; Смоленск собирался муниципализировать и расширять трамвай и электроосвещение, проектировалась общая канализация; перед Пензой на очереди стояло устройство трамвая и электрического освещения; Хабаровск проектировал канализацию и т. д.⁹

Многие муниципалитеты накануне войны и революции усилили курс на муниципализацию концессионных предприятий. Это можно было сделать путем досрочного выкупа по соглашению с концессионером, возместив ему прибыли, которые он мог бы получить при выполнении договора в обычных условиях и при нормальной конъюнктуре [8, с. 41–44]. Так поступил петроградский муниципалитет, которому удалось достичь соглашения о переходе в ведение города частных электрических предприятий. С мая 1917 г. в ведение города были переданы предприятия бельгийского акционерного общества «Электрическое освещение города Петрограда» и Петроградского общества электрических сооружений, в ответ город обязался ежегодно платить авансы в 1,5 млн р. в счет выкупных платежей, до окончательного установления их размеров¹⁰. Как правило, такой вариант муниципализации оказывался невыгодным для муниципалитета — фактически города выкупали изношенные предприятия по завышенным ценам. Публицист С. Т. Григорьев (Новодумский) отмечал, что концессионерам был выгоден

⁹ Календарь-справочник городского деятеля на 1915 год. СПб, [1914]. С. 219–223.

¹⁰ Известия Петроградской городской думы. 1917. № 5–6. С. 232.

выкуп городами устаревших и требовавших модернизации электротехнических предприятий, чтобы освободить капиталы для новых задач: создания крупных областных станций, обслуживавших весь промышленный район. Конкурировать с ними в дешевизне услуг старые городские электростанции не могли [6, с. 35–36].

Еще одна возможность муниципализации концессионного предприятия открылась в связи с войной с Германией и связанной с нею борьбой с немецким капиталом. Московская гордума с начала войны боролась с частным «Обществом электрического освещения 1886 года», которое было основано на немецкие капиталы и имело концессию на освещение Москвы сроком на 50 лет с 1895 г. Право досрочного выкупа у города наступало в 1920 г. Представители «Общества 1886 года» предлагали сформировать новое акционерное общество, часть паёв в котором досталась бы московскому муниципалитету, однако в марте 1917 г. думцы выдвинули требование к правительственному совещанию ликвидировать «Общество» и дать городскому управлению Москвы преимущество в покупке акций его предприятий¹¹. Думский вариант не приняло правительство, и борьба продолжалась вплоть до октября 1917 г.

В условиях ухудшения финансового положения городов России концессионеры продолжали активно искать новые проекты. Газеты сообщали о предложениях американских и европейских капиталистов русским городам участвовать на началах концессии в устройстве канализации, водопровода, мостовых, трамваев. Возможные концессионеры обещали в короткий срок «заменить убожество наших городов – американским их благоустройством».

¹¹ Центральный государственный архив Москвы. Ф. 179. Оп. 21. Д. 3884. Л. 41–41об., 88–88об.; Известия Московской городской думы. Отд. общ. 1917. № 3–4. С. 37–38; Русские ведомости. 1917. 21 июня.

При негативном отношении в обществе к концессиям частные компании искали обходные способы работать на городском благоустройстве. Заинтересованные тресты и синдикаты лоббировали в городских кругах выгодные им проекты строительства муниципальных предприятий, чтобы заработать на поставках материалов, оборудования, а потом их обслуживании и замене, или продать залежалый, морально или технически устаревший товар, не находящий сбыта. Как отмечает С. Т. Григорьев, например, Саратову в 1904 г. «пришлось выдержать очень серьезный натиск сторонников газового освещения: в то время как электричество совершало свое победное шествие...», а проект строительства метрополитена в Москве давал «огромные выгоды» ряду заинтересованных фирм и производителей материалов. Иногда кредиты городам на создание муниципального предприятия банки обуславливали передачей технического руководства, строительного подряда конкретным фирмам, связанным с банковским концерном [6, с. 34–35, 38].

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

К началу революции задача модернизации городов и создания развитой системы предприятий городского благоустройства оставалась актуальной. «Необходимо

признать, что города как таковые не могут остаться в своем прежнем, патриархально неблагоустроенном виде. Таково властное требование нового исторического момента», — отмечал в 1916 г. автор статьи в «Вестнике Иркутского городского общественного управления» [1, с. 15–16].

Несмотря на значительные достигнутые успехи, большинство жителей русских городов к 1917 г. по-прежнему не имели самых простых удобств: электричества, канализации, водопровода, нормального уличного освещения, слабо удовлетворялись их культурные и образовательные потребности, на низком уровне оставалась медицина. В то же время общественный запрос свидетельствовал о наличии значительного потенциала в развитии городского хозяйства. Относительная депривация — несоответствие завышенных ожиданий реальности — стала фактором революционизирования интеллигентных слоев и общественных элит.

Можно предположить, что в случае более благоприятного отношения городов и общественных деятелей к концессиям и более широкого применения концессионной системы развитие городского хозяйства осуществлялось бы быстрее.

Список использованной литературы

1. Блюменфельд М.Л. О предстоящем Всероссийском Съезде по оздоровлению городов // Вестник Иркутского городского общественного управления. Отд. неофиц. — 1916. — № 7-8-9. — С. 12-18.
2. Брейтерман А. Д. Облигационные займы русских городов / А. Д. Брейтерман. — СПб. : Тип. ред. период. изд. М-ва фин., 1913. — 58 с.
3. Велихов Л. А. Опыт муниципальной программы : материалы для акад. курса и перспектив. планов гор. хоз-ва / Л. А. Велихов. — М. ; Л : Гос. изд-во, 1926. — 102, [1] с.
4. Велихов Л. А. Основы городского хозяйства : общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства. — М. ; Л. : Гос. изд-во, 1928. — XII, 467 с.

5. Веселовский Б. Б. Коммунальное хозяйство в цифрах и диаграммах. 1917-1927 гг. / Б. Б. Веселовский. — М. : Изд-во Нар. ком. внутр. дел РСФСР, 1928. — 102 с., [2] с.

6. Григорьев С. Т. Городские предприятия : (муницип. кооператизм) / С. Т. Григорьев (С. Новодумский). — М. : Всерос. центр. союз потреб. о-в, 1919. — 151 с.

7. Данилов Ф. А. Муниципализация промышленных предприятий, земельных площадей, изготовления и доставки главных предметов потребления и пр. : (муницип. социализм) / Ф. А. Данилов ; Ачадов [псевд.]. — М. : Тип. Ф. Я. Бурче, 1906. — 80 с. — (Библиотека «Самоуправление» ; № 4).

8. Загорулько М. М. Муниципальные концессии в царской России : исторический опыт для современности / М. М. Загорулько, В. В. Булатов. — Волгоград : Изд-во ВолГУ, 2010. — 78, [1] с.

9. Загряцков М. Д. Социальная деятельность городского самоуправления на Западе / М. Загряцков. — Киев : Тип. Имп. ун-та св. Владимира, 1906. — Вып. 1 : Проблемы муниципализации. — [4], 68 с.

10. Кулишер И. М. Местное обложение в иностранных государствах. В 2 ч. — Ч. 1 : Местные расходы в Германии ; Коммунальные предприятия в Германии : Коммун. обложение в Пруссии, Саксонии, Баварии, Вюртемберге. — СПб. : Тип. П. П. Сойкина, 1911. — VIII, 335 с.

11. Нардова В. А. Самодержавие и городские думы в России в конце XIX — начале XX века / В. А. Нардова. — СПб. : Наука, 1994. — 157, [2] с.

12. Озеров И. Х. Общие принципы организации городских финансов / И. Х. Озеров. — СПб. : Гор. тип., 1907. — 24 с.

13. Семенов Д. Д. Городское самоуправление : очерки и опыты / Д. Д. Семенов. — СПб. : Электро-тип. Н. Я. Стойковой, 1901. — [8], 389 с.

14. Таль Л. С. Концессионные договоры городских общественных управлений / Л. С. Таль. — Пг. : Тип. т-ва «Обществ. Польза», 1915. — 69 с.

15. Твердохлебов В. Н. Местные финансы / В. Н. Твердохлебов. — Одесса : А. А. Ивасенко, 1919. — [4], IV, 304 с.

16. Тотомианц В. Ф. Муниципализация промышленных предприятий / В. Ф. Тотомианц. — М. : Маг. «Кн. дело», 1902. — 174, [1] с.

17. Тотомианц В. Ф. Самоуправление и городское хозяйство / В. Ф. Тотомианц. — СПб. : «Вестн. Знания» (В. В. Битнера), 1910. — 80 с.

18. Труды Первого Всероссийского съезда представителей городов по вопросам улучшения городских финансов в г. Киеве. С 10 по 20 сент. 1913 г. / Киев. гор. обществ. упр. ; под ред. ред. бюро Съезда. — Киев, 1914. — V, 561 с.

19. Шереметевский М. Трамвай как предприятие местное и государственное / М. Шереметевский // Городское дело. — 1917. — № 1. — С. 6–22.

20. Шрейдер Г. Муниципализация и ее противники / Г. Шрейдер // Вестник Европы. — 1912. — № 4. — С. 285–304.

Информация об авторе

Мамаев Андрей Владимирович — кандидат исторических наук, старший научный сотрудник, сектор экономической истории, центр методологических и историко-экономических исследований, Институт экономики РАН, 117218, г. Москва, Нахимовский проспект, д. 32, e-mail: andreydx2006@yandex.ru.

Author

Mamaev Andrey Vladimirovich — PhD in History, Senior Researcher, Sector of Economic History, Center for Methodological and Historic-Economic Studies, Institute of Economics RAS, 32, Nahimovsky avenue, Moscow, 117218, e-mail: andreydx2006@yandex.ru.

Библиографическое описание статьи

Мамаев А. В. Городское благоустройство, финансы и вопрос о муниципализации в России накануне революции 1917 года / А. В. Мамаев // Историко-экономические исследования. — 2016. — Т. 17, № 2. — С. 321–342. — DOI : 10.17150/2308-2588.2016.17(2).321-342.

Reference to article

Mamaev A. V. Municipal improvement, finances, and municipalization issues in Russia before the Revolution of 1917. *Istoriko-ekonomicheskie issledovaniya = Journal of Economic History & History of Economics*, 2016, vol. 17, no. 2, pp. 321–342. DOI: 10.17150/2308-2588.2016.17(2).321-342. (In Russian).