

**А.В. Мамаев**

**Городское самоуправление в России накануне и в период  
Февральской революции 1917 г.<sup>1</sup>**

*Основные положения*

История городского самоуправления России вызывает в постсоветское время интерес исследователей не только из-за слабой изученности, но и потому, что в современной России проблема организации эффективного самоуправления в городах продолжает оставаться актуальной. За последние 25 лет в этой сфере было проведено несколько реформ. Многие их положения вызывали критику.

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

Хотелось найти хотя бы примерный ответ на вопрос, какова роль института городского самоуправления в предреволюционной и

---

<sup>1</sup> © А.В. Мамаев, 2017 г.

Данный текст представляет собой основные положения монографии: Мамаев А.В. Городское самоуправление в России накануне и в период Февральской революции 1917 г. М.: Издательство «ИстЛит», 2017. 416 с. ISBN 978-5-9908943-5-8

революционной России, какой миссией его наделяли и что получилось в реальности. Выявить, в чем причины неудач и итогового провала института.

Работа основана как на архивных источниках ГАРФ и ряда региональных архивов (Тулы, Кирова, Подмосковья), так и на изучении богатейшей периодики того времени, документов политических партий, статистики, работ юристов и финансистов начала XX века. В работе есть попытка соединить микро- и макро-подход, опираясь как на изучение опыта отдельных городов, в первую очередь Москвы, Тулы, Вятки и двух уездных, так и на общероссийские материалы, чтобы по возможности избежать, с одной стороны, чрезмерной фактографичности и описательности, с другой, излишнего теоретизирования, схематизма и «юридического» подхода, опираясь не только на исследование законодательства, но и реальную практику на местах.

В центре исследования институт городского самоуправления – один из общественных и хозяйственно-экономических институтов «модерного» общества, получивший мощный толчок к развитию в условиях радикальных экономических изменений и бурной урбанизации России в начале XX века. В условиях разрушения институтов традиционного общества «имплантация» заимствованных из Европы институтов, в том числе городского самоуправления в думской форме, требовала гибкости и постепенности. При изучении поставленной темы в институциональном ключе мне показалось перспективным использование концепции «теории реформ» экономиста В.М. Полтеровича, который разработал критерии успешного внедрения в общество новых институтов, среди них учет особенностей развития гражданской культуры, качества человеческого капитала, наличие предпосылок в виде других связанных институтов. Успех при внедрении института, по мнению академика, невозможен без демонстрации экономических успехов и пользы нового института, а также без формирования государством соответствующих институциональных

ожиданий. Несоблюдение этого правила, по мнению Полтеровича, ведет к провалу институциональных преобразований. Я попробовал проследить процесс трансформации городского самоуправления в условиях революции, в том числе и с точки зрения этой концепции.

Стоит отметить, что органы самоуправления не возникли внезапно в революционном 1917. К 1917 г. они уже имели в России твердую почву. «Имплантированный» из Европы институт городского самоуправления в форме дум как распорядительных и управ как исполнительных органов существовал десятки лет. В российских условиях он доказал работоспособность, был накоплен хозяйственный опыт.

Модернизация в предреволюционные десятилетия затронула российские города во многом благодаря институту самоуправления. Муниципальные органы вмешивались в экономику, пытались отстаивать общественные интересы перед коммерческими и личными. Города зачастую владели большими участками земли, сдавали в аренду имущество и здания.

Бурно росло число муниципальных предприятий. Они являлись базой благополучия и самостоятельности городского самоуправления, основой относительной независимости, особенно в крупных, столичных городах. При этом рост числа муниципальных предприятий в России начался с относительно небольшим опозданием от стран Запада, тенденция к муниципализации проявлялась и в Европе. Отставание от Европы в сфере городского хозяйства, особенно столичных городов, было не таким критическим и вполне преодолимым.

Муниципалитеты занялись здравоохранением, образованием, мерами социальной поддержки (приюты, богадельни, ремесленные училища, пособия и стипендии, распоряжение благотворительными капиталами от частных лиц), стремясь сократить смертность, снизить заболеваемость и повысить уровень культуры горожан. К 1910 г. в Петербурге образование получали

66,9% детей 8-11 лет, в Москве в 1912 г. – 67,3%, недостаточное развитие образования объяснялось слабой финансовой базой городов. В процентном отношении к бюджету в российских столицах показатель финансирования этой сферы был примерно равен берлинскому или парижскому, однако в абсолютных величинах расходы были ниже в разы.

В целом к 1917 г. благоустройство городов было слабым: лишь четверть городов имела водопроводы, а канализация была только в 16 муниципалитетах из примерно тысячи. Треть городов почти не имели доходного имущества. Около 30% российских городов не имели мостовых, в том числе 7 губернских, примерно в половине городов были замощены менее 50% улиц, в том числе Саратов, Харьков. Если взять, к примеру, Северо-Западные губернии России, то там 13,5% городов не имели уличного освещения, водопроводы были лишь в 24% городов, телефонная сеть имелась в трети городов.

Можно говорить об относительной депривации - несоответствии завышенных ожиданий общественности реальности. Задача модернизации оставалась актуальной, несмотря на значительные успехи, большинство жителей российских городов по-прежнему не имели самых простых удобств.

Накануне 1917 г городское самоуправление было не только экономическим, но и общественным институтом с неявно выраженной политической ролью, его рассматривали как альтернативу самодержавию.

Бурная урбанизация ставила институт самоуправления перед серьезными вызовами. Одним из них был вопрос о наделении избирательными правами широких слоев горожан путем снижения имущественного ценза. В городах с полным самоуправлением в среднем избиратели составляли менее 1,5% от числа населения. Среди гласных преобладали купцы, почётные граждане, дворяне и чиновники, доля этих групп среди всего населения городов составляла, по данным переписи 1897

г., лишь около 20%, т.е. интересы примерно 80% горожан были слабо или вообще никак не представлены. В 1916 г. правом голоса на муниципальных выборах обладала лишь четверть домовладельцев, обладателей самого дорогого имущества, и треть плательщиков промыслового налога. Около 55% гласных являлись торговцами. Был заметным абсентеизм, к примеру, на выборы в Мосгордуму в 1916 г. пришел 31,4% внесенных в списки, или 0,17% населения Москвы, а в Астрахани явка составила 11,7% избирателей, или 0,21% горожан. Думы формировались из тех слоев городского общества, которые платили прямые налоги в городской бюджет, однако со временем ситуация менялась. Прямые налоги составляли все меньшую долю в городских бюджетах, росли доходы от городских предприятий и имущества. Интеллигенция, разночинцы, крестьяне воспринимали городскую культуру, за их счет росли доходы городской казны, однако это не давало им возможности участия в управлении. Особенно несправедливость ситуации осознавал «третий элемент». В то же время большинство имевших избирательное право не воспринимали его как ценность и не желали реализовывать. Как показало исследование, муниципалитеты являлись инструментом влияния зажиточных слоев, но большая часть горожан оставалась не вовлеченной в дела местного управления. Это, с одной стороны, мешало развитию городов, с другой, не помогло правительству избежать политизации городских дум.

Второй проблемой накануне революции была узкая компетенция и зависимость от коронной власти.

Третьей – нехватка средств из-за быстрого роста масштабов деятельности. На наш взгляд, финансовый вопрос является краеугольным при изучении института городского самоуправления. Исследование показало, что в России, в отличие от Англии или Германии, наблюдалась сильная централизация средств – городские бюджеты составляли в совокупности примерно 9% от государственного, в то время как в Германии примерно 50%.

Доходы российских городов ежегодно росли на 7-12%, однако это не вело к качественным улучшениям, так как быстро росла и численность горожан. В муниципальных финансах городов наблюдались серьезные диспропорции в зависимости от размеров и того, действовало ли в нем Городовое положение 1892 г. в полном объеме, расходы муниципалитетов в расчете на горожанина отличались в разы. Налоговая система, иногда чрезмерно облагая домовладельцев, оставляла без внимания горожан, получавших значительную прибыль, например, квартиросъемщиков, получавших доходы от акций, высокооплачиваемой работы. Требовалось ввести новые прямые налоги, основанные на обложении всех горожан, в первую очередь подоходный налог, который с 1917 г. вводился в государственном масштабе. Кроме того, была необходимость в снятии с городов расходов общегосударственного характера. Так, в 1912 г. на содержание правительственных учреждений, полиции, воинских и пожарных команд тратилось 13,5% бюджета в среднем, а в качестве компенсации от государства возвращалось лишь 3,8% бюджета.

Существенных прямых дотаций или субсидий от государства, за исключением пособий на введение всеобщего образования, муниципалитеты не получали. Ссуды государство также выдавало крайне неохотно. К 1910 г. около 80% задолженности городов формировали облигационные займы, остальные суммы – долги банкам, частным лицам. Однако облигационные займы имело смысл выпускать только крупным городам, мелкие фактически оставались без серьезных источников кредита. Около 40% городов к 1912 году не имели долгов, что фактически означало отсутствие серьезных попыток развивать городское хозяйство. Большие долги, наоборот, означали, что муниципалитет осуществлял какие-то масштабные задумки, втягивался в рыночные отношения и создавал себе новые источники средств. Самые большие долги были у Москвы и Петрограда, лишь у 11 городов долги превышали 5 млн руб., при этом Москва была должна 122 миллиона, в

Петроград 103 миллиона. Более 75% занятого капитала тратилось на создание доходных предприятий или имуществ. Актуальным был вопрос дешевого кредита. Можно говорить о недостаточном использовании городами возможности брать займы. Своими успехами в области городского хозяйства крупные города были обязаны не столько законам, сколько собственной предприимчивости. Доходы извлекались и сводились в основном частно-правовым путем.

Накануне революции большую силу обрело движение за муниципальные реформы, имевшее множество проявлений.

Первая мировая война усилила позиции городских властей: они показали способность самоорганизоваться для помощи фронту и мобилизации тыла, став частью формируемой мобилизационной экономики. Муниципалитеты превращались из малозначимых органов, заботящихся о «местных пользах и нуждах», в органы государственной власти. К примеру, муниципалитеты активно вовлекались в дело снабжения продовольствием, борьбы с безработицей (биржи труда).

В то же время война показала неопытность и медлительность городских деятелей, недофинансированность и неразвитость финансовой базы городов, недостаточное развитие рынка кредитования, что существенно ограничивало возможности муниципалитетов. Сильно пострадало финансовое положение многих городов: в связи с войной резко возросли расходы, существенно опередив доходы, появились новые отрасли работы, в первую очередь продовольствие, топливо, для ведения которых брались займы, на города был возложен ряд государственных функций, компенсация за которые приходила с задержкой, росла стоимость стройматериалов и рабочих рук, увеличилось число нуждающихся, что повысило социальные расходы, была резко ограничена возможность облигационных займов. Это вело к проблемам со сведением смет, кассовым дефицитам, отказу от менее важных расходов, повышению тарифов, займам уже на покрытие дефицита, а

не на производительные нужды. Именно военное время сделало более явной и очевидной проблему несоответствия возросших масштабов деятельности узкой налоговой базе.

В годы войны закреплялись новые отношения между государством и местными общинами, при которых значительную роль начинали играть субсидии из казны. Фактическое финансирование государством, в основном через Союз городов, связанных с войной потребностей, выполнявшихся городами, формировало опыт и механизмы сотрудничества с муниципалитетами, которые в дальнейшем, в мирное время, могли быть использованы и для решения других стоявших перед государством и обществом задач.

Накануне 1917 г. общественности казалось, что рывок в городском развитии неизбежен, стоит только демократизировать состав самоуправлений, дать свободу местной инициативе, снять ограничения, улучшить муниципальные финансы. Но недостаточно внимания уделялось проблеме готовности массового общества принять новый для него институт и наладить эффективную работу.

Февраль позволил начать системную перестройку основ власти. Мирной смена власти на местах во многом оказалась благодаря муниципальным деятелям. Органам самоуправления пришлось далеко выйти за пределы традиционных полномочий. На базе дум происходило сплочение общественно-активных сил, формировались исполнительные комитеты, произносились политические речи, воззвания. Думы оставались в дни революции, наряду с земствами, единственными работающими легитимными органами в губерниях, они в отличие от представителей администрации, губернаторов, полицейских, в целом не были включены в число контрреволюционеров. Однако муниципалитеты не проявляли революционных инициатив, пока победа в центре не становилась явной, что не соответствовало революционным ожиданиям, как и социальный состав, и

прежняя деятельность. В составах Комитетов общественной безопасности цензовые муниципалитеты не заняли ведущих мест, центр общественной жизни перетекал туда, а политическое значение и роль цензовых дум снижалась. В то же время центр недвусмысленно поддержал органы самоуправления, направляя к ним телеграммы, назначив губернскими комиссарами председателей губернских управ.

С марта 1917 г. шел процесс демократизации городского самоуправления. Он был стихийным и зависел от степени радикальности общественных деятелей, входивших в исполкомы, их связи с «цензовыми» муниципальными органами, особенностей составов «старых» дум, мнения представителей центра - эмиссаров Госдумы, советов. Революционной ломки не произошло, институт городского самоуправления сохранил прежнюю форму, но наряду с ним возникли зародыши новых органов власти, обладавшие революционным авторитетом – исполкомы, Советы. Они претендовали на политическую власть и не собирались брать на себя дело повседневного ведения хозяйства, условно говоря, заботы о канализации, транспорте, благоустройстве.

Власти в центре фактически сделали ставку на политизацию института городского самоуправления, объединяя в нем хозяйственные и политические функции, введя выборы по партийным спискам. Именно муниципалитетам передавались функции градоначальств, полиция. А губернский комиссар наделялся скорее контрольными, чем исполнительными функциями.

В условиях стихийной демократизации городских самоуправлений Советы выбирали туда своих представителей, в Петрограде представитель Совета стал товарищем городского головы. В некоторых городах, например, Луганске, Витебске, Советы выступали за упразднение старых дум и формирование новых временных из представителей революционных организаций. Советы в основном выполняли контрольные функции, направляли в думы и различные коллегиальные органы, которых появилось

много, своих представителей (Так, в Петрограде представитель Совета вошел в состав совещательного органа при городской думе для определения основ муниципальной политики), зачастую наряду с другими общественными организациями, в ряде случаев они шли на конфликт с муниципалитетами, однако каких-то антагонистических противоречий между ними не просматривается.

Из 414 городов, по которым имелись данные у МВД к концу июня, новые думы были выбраны в 5 городах, пополнены в 287, в 122 остались в прежнем составе. По управам: частично изменены – в 124 городах, полностью заменены – в 55 городах, остались в прежнем составе – в 228 городах. Произошло несколько случаев ареста цензовых городских деятелей. Отсутствие нецензовых гласных, как правило, отодвигало самоуправления на задворки общественной жизни, но были и важные исключения – это Московская городская дума.

Особенностью преобразований в сфере городского самоуправления в условиях «февральского» демократического режима была их тщательная юридическая подготовка, закончившаяся изданием основных документов: 15 апреля Временных правил о производстве выборов в гласные городских дум и постановление 9 июня, расширявшее права муниципалитетов. Преемственной оставалась думская модель организации самоуправления, распространявшая действие только на города, основанная на разделении властей, наличии законодательно определённого круга полномочий, безотзывности гласных. Сохранялась традиционная структура органов управления, прежний состав служащих и рабочих, причем роль «третьего элемента» резко возросла: некоторые служащие входили в новые органы управления.

Основные направления трансформации: демократизация, расширение компетенции, политизация, возрастание роли в экономике.

- демократизация: введение всеобщего избирательного права, отказ от цензов, кроме возрастного и ценза проживания или наличия какого-либо «обзаведения» в городе в момент составления избирательных списков, ликвидация ограничений для евреев, солдат и женщин. Особенные споры и в итоге конфликты на выборах вызвал вопрос об избирательном праве для солдат. 19 августа Временное правительство отменило его для театра военных действий, однако в тыловых гарнизонах все осталось по-прежнему. Также волну недовольства вызвали вопрос об избирательных правах жителей пригородных слобод и железнодорожных станций, о лишении избирательных прав сотрудников градоначальств и милиции, а также ограничение числа гласных. К концу сентября демократические думы были избраны в 643 городах, они должны были действовать до 1 января 1919 г.

Пропорциональная избирательная система привлекла партии, они стали активно участвовать в муниципальной деятельности. Муниципальные выборы во многих городах стали первыми свободными выборами в истории. Затяжка с созывом Учредительного собрания объяснялась тем, что готовить голосование на местах должны были демократически избранные самоуправления.

- политизация: Обновление составов городских дум весной-летом 1917 г. превратило муниципальные органы прежде всего в политические. Думы во многих городах стали ещё одним институтом, призванным закреплять завоевания революции. Вместо беспартийных цензовых «хозяйственников» рычаги управления брали неопытные представители «революционной общественности». Думы участвовали в символической репрезентации революции, политически окрашенные действия были способом показать лояльность новому строю и попыткой играть активную роль в общественной жизни, усилить влияние. Политизация вела к ожесточенным дебатам в муниципалитетах и трате времени на вопросы, не связанные с хозяйством. «Представителей демократии», считавших городские вопросы

второстепенными в условиях грандиозных событий, слабо интересовали хозяйственные дела, составлявшие главные функции муниципалитетов.

Политизации способствовали выборы гласных по партийным спискам и особое значение, которое уделяли все партии первым выборам на основе всеобщего избирательного права. Их итоги имели в первую очередь политическое значение, а в избирательных кампаниях использовались политические лозунги, вопросам городского хозяйства уделялось минимальное внимание.

Состав городских дум отражал быстро менявшийся расклад политических сил в том или ином городе. Можно проследить динамику социального состава гласных в Москве по сравнению с ноябрем 1916 г. Число профессоров и преподавателей осталось примерно то же, как и накануне революции, уменьшилось число мировых судей и присяжных поверенных, очень резко - в 8 раз - сократилось представительство директоров, членов правлений, коммерсантов и фабрикантов. Резко выросло число лиц интеллигентных профессий, а также инженеров, врачей – с 39 до 90 гласных. Эта категория составила 45% состава думы, а вместе с профессорами и преподавателями – более половины всей думы, причем среди них заметную роль приобрели городские и земские служащие (10% гласных). В демократической думе появилось весомое представительство рабочих – 39 человек, или почти 20% думского состава. Если Московская дума образца декабря 1916 г. была буржуазно-интеллигентской, то дума июня 1917 г. стала интеллигентской со значительной добавкой рабочих и муниципальных служащих.

У абсолютного большинства гласных отсутствовал опыт парламентской деятельности – преемственность была крайне слабой (так, в Москве только 12,5% гласных были и в старом составе, в Серпухове ранее гласными были только 6%), они начали работу при углублявшемся

хозяйственном кризисе, острой политизации и отсутствии консенсуса о сохранении демократической системы.

- расширялась компетенция. Новые думы получали заведование милицией, разрешение продовольственного вопроса в городах. Если раньше местная административная власть контролировала целесообразность действий самоуправлений, то теперь комиссары надзирали лишь за законностью в управлении городом, опротестовать решения дум можно было в суде.

Изменения, внесенные муниципальной реформой 1917 г., практически освобождали институт городского самоуправления от политических ограничений: резко и не всегда обоснованно расширялся социальный состав избирателей, кардинально была снижена зависимость от центральной власти, серьезно расширены полномочия. Однако повышенное внимание к «форме» отвлекло от основного – «содержания». В то время как социалисты и либералы реализовывали свои самые дерзкие мечтания и сражались за голоса сбитых с толку горожан, затрачивая серьезные ресурсы одни - на разработку и практическое воплощение, другие - на критику самой демократичной в мире муниципальной реформы, на первый план в городах выступали продовольственные проблемы, вопросы обеспечения правопорядка, работы транспорта, очистки улиц. Демократизация общественной жизни сама по себе не могла удовлетворить важнейшие потребности горожан, а недовольство населения своим положением и отсутствие общественного консенсуса в вопросе о демократии как первоочередной ценности угрожало демократическим институтам. Возможно, неадекватность реальности, определенная утопичность законодательных, правотворческих акцентов Временного правительства и устремлений ведущих общественно-политических сил в муниципалитетах стала одной из причин падения февральского демократического режима. С другой стороны, в условиях весны – лета 1917 г. реальной возможности действительно ограничить

радикальную демократизацию ни у одной политической силы не было. И попытки предпринять решительные действия в этом направлении могли бы оцениваться только как самоубийственные.

В условиях февральского режима резко возрастала роль муниципалитетов в экономике. Особенностью начала XX века была популярность не только в России, но и в европейских странах, и в США, концепции «муниципального социализма», причем ее разделяли не только умеренные социалисты, но и реформаторы не социалистического толка. Воплощение идей «муниципального социализма» виделось в муниципализации, всестороннем развитии городских предприятий, социальной поддержке трудового населения, отмене «косвенных налогов» (завышенных тарифов за пользование услугами муниципальных предприятий) путем замены их прямыми, взимаемыми с обеспеченных собственников.

Курс на муниципализацию предполагал, что города должны были стать крупными предпринимателями, но работающими не на себя, а на все городское население. Города планировали развитие транспорта, водопровода, канализации, освещения, собирались активно заниматься жилищным строительством, огородничеством, открывать магазины, аптеки, а во многих городах эти учреждения действовали ещё до революции. Развитие хозяйственной деятельности требовало привлечения капиталов с рынка, поэтому росла тенденция участия городов в займах, выпуске облигаций.

Кроме того, города начали активно заниматься социальной политикой: она предполагала создание бирж труда, дешевого жилья, магазинов с дешевыми продуктами на принципе самокупаемости, гибкую налоговую политику с прогрессивной ставкой, бесплатное образование и здравоохранение.

Демократические земства и городские думы должны были стать опорой верховной власти вместо административной вертикали. Губернских комиссаров ряд политиков предлагал упразднить, другие намеревались оставить им надзорные функции для согласования госполитики с местными интересами. Для координации деятельности муниципалитетов предлагалось создать в центре министерство местного самоуправления или даже преобразовать в такой орган МВД. Взяв большую часть государственного управления на местах, реформированные органы самоуправления могли бы участвовать в формировании верховной власти, например, получив представительство в российском парламенте.

Процесс революционной трансформации самоуправления должен был обеспечить радикальное изменение психологии масс, формирование демократической политической культуры. Сторонники «февральского» режима надеялись, что горожане обеспечат муниципалитеты поддержкой, так как поймут, что они работают в их интересах. Меньшевик-интернационалист Николай Суханов надеялся, что создание демократических муниципалитетов «в огромной степени» «переродит» «снизу доверху всю страну», создаст «незыблемый базис для революции».

Но далеко не всё в сфере управления городами складывалось удачно. Полностью расстаться с негативно оцениваемыми традициями не удалось, революционные инновации не всегда играли положительную роль. Относительная демократизация произошла, но далеко не везде выборы проходили гладко, без нарушений. Так, Главное управление по делам местного хозяйства МВД информировало в конце сентября 1917 г., что из 643 городов, в которых состоялись выборы, они были опротестованы в 49 муниципалитетах, из них отменены – в 13 городах. Многие горожане наделяли первые демократические выборы тем значением, которого они не имели, и ожидали 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 вели к усилению конфликтов внутри дум. Рост расходов загонял самоуправления в долговую яму. Щедрые обещания порождали повышенные ожидания, которые нельзя было быстро выполнить. Усилилось противоречие между идеей, что демократическое самоуправление должно прекратить разъединённость общества и власти, и реалиями, когда связи центра и регионов резко ослабли, в городах произошла поляризация общества, побеждала идея превосходства классовых интересов над общегородскими. Вместо интересов горожан и муниципального хозяйства думы выражали волю господствовавших в них политических сил, а потому их авторитет растаял с падением популярности этих партий.

Деятельность дум отражала особенности политической культуры революционной эпохи. Думы заседали вечером, заседания были затянутыми. Острой проблемой были неограниченные прения - решения откладывались, либо принимались за полночь. Зачастую заседания носили «митинговый» характер, на них применялись непарламентские приемы, вплоть до личных оскорблений, создания шума толпой на заседании. Долго обсуждались темы, не касавшиеся городского управления. Гласные-политики не интересовались повседневными проблемами городского хозяйства. Наблюдались трудности с кворумом. Можно отметить слабую проработку вопросов в управе.

Постепенно, методом проб и ошибок начала формироваться демократическая культура обсуждения и принятия решений. Часто доктринальная основа революционных по сути социалистических партий и их популистская риторика противоречили практическим потребностям и принципу рациональности в условиях рыночной экономики и буржуазного строя. В прессе отмечалось, что эсеры и меньшевики, посланные на муниципальную работу, становились «правее», чем их товарищи в партийных структурах. Часть гласных, пришедших в думы по спискам

партий, быстро теряла интерес к работе, но другая часть, углубившаяся в практические «малые дела», наряду с «третьим элементом» составляла слой новых городских деятелей, приобретала хозяйственный опыт и отстаивала общегородские интересы, рассматривая их как приоритетные над партийными.

Обстоятельства войны и революции усилили хозяйственные проблемы и ослабили силы муниципалитетов. В 1917 г. в меру возможного органы городского самоуправления поддерживали достижения в городском хозяйстве, но серьёзных улучшений не добились. На первый план выходили задачи текущего ремонта, содержания и обслуживания имущества.

Новой функцией городских самоуправлений стало решение проблем нехватки и дороговизны продовольствия, топлива и жилья. Наиболее остро эти проблемы стояли в крупных муниципалитетах, продовольственные затруднения были больше характерны для городов «хлебопотребляющих» губерний. Задачей городского самоуправления было организовать в рамках закона закупку, доставку, распределение товаров среди горожан и контроль за этим. Деятельности муниципальных органов в этих направлениях мешали слабый опыт, частые реорганизации, нехватка финансов, транспортные проблемы, безвластие в стране. Недовольство горожан недостатком и дороговизной продовольствия и топлива выливалось в первую очередь именно на «низовые» органы самоуправления, что вело к падению авторитета муниципальных деятелей и института самоуправления, но часто решение проблем было вне сферы их компетенции.

Задачи развития образования и здравоохранения стали приоритетными, к ним были привлечены широкие общественные силы. Однако муниципалитеты успели предпринять в основном лишь организационные действия, прорабатывали идеи, реализовать которые не успели, да и не было денег. Разработка преобразований шла на принципах всеобщности, бесплатности, общедоступности. Образование и медицина рассматривались

как важнейшие функции муниципалитетов: городам передавались церковные школы, увеличивалось число мест в учебных заведениях, муниципалитеты инициировали перед центром создание вузов, развивали внешкольное образование, организовывали летний досуг детей в лагерях, отменялся больничный сбор, в Москве вводилась бесплатная медпомощь на дому, прорабатывался вопрос социального страхования, но добиться существенных результатов демократические органы не успели.

В условиях революции муниципальная финансовая система нуждалась в коренном реформировании, но меры Временного правительства не соответствовали масштабам трудностей. Доходы городов не успевали за бурным ростом расходов, задержки расчётов, недоимки, продовольственная и топливная операции вели к острой нехватке текущих средств. Дефицит удавалось частично покрыть преимущественно за счёт займов, загонявших города в долговую кабалу, и повышения сборов и тарифов - непопулярной меры, не соответствовавшей общественно-правовой природе муниципалитетов, которая ложилась тяжестью на менее обеспеченные слои горожан.

Исследование показывает, что в связи как с теоретическими разногласиями, так из-за сложного финансового положения обсуждение муниципально-финансовой реформы оказалось затянуто, а предложения, выдвигавшиеся сторонниками интересов городов, были в итоге реализованы в слабой степени. Углубление финансового кризиса в стране привело либеральных финансистов к пониманию иллюзорности надежд радикально улучшить финансовое положение городов путем усиления их налоговой базы. От предложений социалистов резко усилить обложение имущих слоев власти отказались.

Затяжка с принятием муниципально-финансового закона обошлась дорого: к моменту издания положения о городских финансах муниципалитеты накопили значительные долги. Реализация закона на

практике требовала времени. Разрешённых налогов, как реальных, так и прибавки к подоходному, было явно недостаточно, чтобы покрыть огромный дефицит муниципалитетов, да и сами меры налогового регулирования в ситуации революции и инфляции становились малоэффективными. Перед городскими управлениями встала проблема, как фактически получить доходы. Муниципально-финансовое законодательство Временного правительства оказалось догматичным, оторванным от реальности, не позволяло быстро и радикально улучшить ситуацию в городах. Власть решила не ставить в привилегированное положение институт самоуправления: затруднения испытывало всё общество, их должны были переносить все без исключений. На практике меры, которые могли бы быть эффективными в долгосрочной перспективе в «спокойное время», в условиях социальных потрясений оказались недостаточными. Сами общественные деятели и экономисты, придя к власти, вынуждены были более трезво смотреть на ситуацию, медлить, отказываться от решительных мер, которые декларировались ими же накануне революции.

В итоге нехватка денег подорвала потенциал института городского самоуправления и не дала ему возможности укрепиться в обществе.

Война и революция ломали всю прежнюю рыночную финансовую систему страны, и сохранить в прежнем виде отдельно ее «муниципальную» часть вряд ли было возможно. Приход к власти большевиков разрушил почти все построения «буржуазных» экономистов, как и институт городского самоуправления в думской форме, и основы экономического строя России.

Опыт 1917 г. показал, что форсированная «имплантация» в широкие слои населения такого института модернизации, как городское самоуправление, чревата неудачей: институциональные изменения произошли слишком быстро и радикально, без предварительной подготовки, они не подкреплялись хозяйственными успехами. Демократическая модель самоуправления, ориентированная на поиск компромисса и сотрудничество,

показала неустойчивость в условиях всеобщей конфронтации: войны, революции, острой политической борьбы. Потребность в жесткой экономии и укреплении мобилизационной экономики противоречила курсу на демократизацию, децентрализацию, расширение социальных обязательств и отказ от насилия и «эксплуатации».

Осенью 1917 г. демократические органы городского самоуправления оказались в глубоком кризисе, их составы утратили легитимность и не смогли защитить себя и режим Временного правительства.