

RU

Политика городского общественного управления Екатеринбурга в сфере поиска новых источников финансирования (1905-1914 гг.)

Ярома О. В.

Аннотация. Цель данной работы – анализ финансовой политики городского самоуправления Екатеринбурга в сфере поиска новых источников дохода с 1905 г. по первую половину 1914 г. Выбор Екатеринбурга обусловлен тем, что он являлся крупнейшим уездным городом Пермской губернии, чьи возможности были вполне сопоставимы с губернской столицей Пермью в сфере формирования городского бюджета. В статье рассматриваются пути поиска городским самоуправлением Екатеринбурга источников пополнения городских финансов. Выделяется ряд таких путей, которые были характерны для города с 1905 г. до начала Первой мировой войны, их соответствие общероссийскому курсу развития городского самоуправления. Политика городских властей Екатеринбурга по изысканию средств сравнивается с политикой пермских городских властей, что позволяет продемонстрировать разницу возможностей губернского и уездного, пусть и крупнейшего, города. Анализируется состояние городского бюджета. Общественное управление города в целях улучшения финансовой ситуации пыталось вводить новые налоги и сборы, максимально эксплуатировать городские имущества и предприятия, использовать концессионный способ привлечения средств. Основным источником привлечения дополнительных средств стали городские займы. Екатеринбург как крупный высокобюджетный город, несмотря на уездный статус, мог их совершать, что сближало его с губернской столицей. Научная новизна исследования состоит в том, что впервые публикуются отдельные факты деятельности екатеринбургского городского самоуправления, а история финансов города впервые рассматривается в фокусе поиска новых источников дохода. В результате исследования автор заключает, что финансовая политика городских властей Екатеринбурга, с одной стороны, соответствовала общероссийским тенденциям, а с другой стороны, имела свою специфику.

EN

The policy of the city public administration of Yekaterinburg in the sphere of searching for new sources of funding (1905-1914)

O. V. Yaroma

Abstract. The aim of this work is to analyze the financial policy of the Yekaterinburg city self-government in the area of searching for new sources of income from 1905 to the first half of 1914. The choice of Yekaterinburg is due to the fact that it was the largest district town of the Perm Governorate, whose capabilities were quite comparable to the provincial capital Perm in the sphere of municipal budget formation. The article examines the ways in which the Yekaterinburg city self-government sought to replenish municipal finances. A number of such methods are identified that were characteristic of the city from 1905 until the beginning of the First World War, their correspondence to the all-Russian course of development of local self-government. The policy of the Yekaterinburg city authorities in raising funds is compared with the policy of the Perm city authorities, which allows us to demonstrate the difference in the capabilities of a provincial and a district, albeit the largest, city. The state of the municipal budget is analyzed. The public administration of the city, in order to improve the financial situation, tried to introduce new taxes and levies, maximize the exploitation of municipal property and enterprises, and use the concession method of attracting funds. The main source of attracting additional funds was municipal loans. Yekaterinburg, as a large, high-budget city, despite its district status, could make them, which brought it closer to the provincial capital. The scientific novelty of the research lies in the fact that individual facts about the activities of the Yekaterinburg city self-government are published for the first time, and the history of the city's finances is considered for the first time in the focus of finding new sources of income. As a result of the research, the author concludes that the financial policy of the Yekaterinburg city authorities, on the one hand, corresponded to all-Russian trends, and on the other hand, had its own specifics.

Введение

Актуальность исследования. Проблема наполняемости городского бюджета является актуальной во все времена. Подавляющая часть доходов города направляется на развитие городской инфраструктуры, следовательно, недостаток финансирования отражается, прежде всего, на данной сфере. Анализ исторического опыта городского самоуправления по изысканию средств на благоустройство даст возможность применения его и в современных условиях.

В связи с вышесказанным можно выделить следующие задачи данного исследования: 1) рассмотрение конкретной деятельности екатеринбургских органов городского самоуправления в области поиска средств; 2) выявление соответствия екатеринбургской финансовой политики общероссийским тенденциям; сравнение Екатеринбурга с Пермью в вопросах изыскания источников финансирования.

Хронологическими рамками исследования являются 1905 г. – первая половина 1914 г. Этот период связан с важными историческими событиями и процессами в России начала XX века. Они оказывали влияние на экономику Российской империи и, соответственно, на её финансовую сферу.

Теоретическая база исследования. Финансовая деятельность органов Екатеринбургского городского самоуправления в 1905 г. – первой половине 1914 г. рассматривалась в работах Е. В. Алексеевой, Е. Ю. Казаковой-Апкариковой (2017), Е. Ю. Казаковой-Апкариковой (2008). Ряд фактов деятельности местного самоуправления Екатеринбурга нашёл отражение в работах А. И. Грамолина и Э. А. Коридорова (2003), В. П. Микитюка и О. Н. Яхно (2014). Деятельность глав городского самоуправления Екатеринбурга была освещена в сборнике, им посвящённом (Главы городского самоуправления..., 2008). В задачи указанных выше работ не входил детальный анализ финансовой политики екатеринбургских городских властей в рассматриваемый период, тем не менее были указаны её основные направления, подкреплённые фактическим материалом.

Общероссийские тенденции в городском хозяйстве начала XX в. освещены в работах М. М. Загорулько, В. В. Булатова (2010) и А. В. Мамаева (2018). Деятельность общественных организаций начала XX века, в том числе интересующихся вопросами городского благоустройства, рассматривается в работах А. С. Тумановой (2002).

Материалы исследования. Источниковая база исследования включает в себя законы Российской империи, справочные издания рассматриваемого времени, материалы периодической печати, архивные материалы:

- Государственный архив Пермского края (ГАПК). Ф. 512. Пермская городская дума.
- Государственный архив Свердловской области (ГАСО). Ф. 8. Екатеринбургская городская дума; Ф. 62. Екатеринбургская городская управа.
- Закон об улучшении земских и городских финансов // П. А. Столыпин. Программа реформ: документы и материалы: в 2 т. М.: РОССПЭН, 2002. Т. 2.
- Органы периодической печати: Уральская жизнь, Уральский край, Пермские губернские ведомости (с 1915 г. – Пермские ведомости).
- Справочная книга для держателей облигаций русских городских займов / сост. Кассой Городского и Земского Кредита; Министерство финансов. СПб.: Тип. В. О. Киршбаума, 1913.

Методологической основой исследования стали принцип историзма, системность, опора на исторические источники и положения локальной истории, такие как наличие конкретного объекта исследования, рассмотрение изучаемой локации как сообщества, сочетание политического, экономико-статистического, правового, социокультурного аспектов рассматриваемого объекта, включение объекта в контекст общероссийской истории.

Практическая значимость. Ряд фактов, отражающих деятельность екатеринбургского самоуправления, публикуется впервые. Изучение истории городского самоуправления отдельных городов может быть использовано для расширения представлений о региональной истории, общероссийской истории местного самоуправления, а также краеведении.

Обсуждение и результаты

Бурная урбанизация пореформенного периода в России затронула Екатеринбург, как и большинство других городов. С начала XIX по начало XX в. население Екатеринбурга увеличилось в 7 раз (Корнилов, 2023, с. 329-332). Это немалый прирост, но в Перми за тот же период население увеличилось в 20 раз (Рашин, 1956, с. 88-91). В связи с увеличением численности населения увеличивалось и количество строящегося жилья. За 50 лет – с начала 1860-х гг. до 1910 г. – количество домов в городе увеличилось в 2,6 раза. В 1912 году был пересмотрен генеральный план Екатеринбурга в сторону значительного увеличения территории за счёт городского выгона и казенной дачи. Было распланировано 107 новых кварталов (Козинец, 1989).

Темпы урбанизационных процессов возрастали, усложняя жизнь города. Требовались новые подходы к организации городской жизни. Их поиск стал главной задачей городского управления. Рост городского населения порождал целый комплекс проблем, характерных именно для городской жизни: сложное санитарное состояние, пожарная опасность, нехватка питьевой воды, недостаточность медицинских, образовательных учреждений и культурных учреждений. Местное городское самоуправление должно было решать эти проблемы. Соответствовали ли возможности городского самоуправления огромному объёму стоящих перед ним задач?

Возможности города находились в прямой зависимости от его бюджета – росписи доходов и расходов. Проект городского бюджета составляла городская управа, согласовывала специальная думская комиссия и принимала

дума. Периодически бюджет приходилось пересматривать, для чего при думе существовала ревизионная комиссия, которая состояла из 14 человек (Уральская жизнь, 1907, 5 августа, с. 3). Обсуждение бюджета всегда было долгим, бурным и проблемным. Больше всего думских дискуссий разгоралось именно по этому вопросу.

Главным источником дохода и в начале XX века оставался, согласно Городовому положению 1892 г., оценочный сбор с недвижимости (кроме государственных, императорских и церковных имуществ). Он составлял не более 1% стоимости данных имуществ. Все остальные сборы не имели такого значения. Екатеринбург нес воинскую квартирную повинность, выделял средства на содержание полиции, тюремных и правительственных учреждений.

Одним из способов увеличения финансовых поступлений могло стать введение новых налогов. Однако по законодательству города не могли свободно их вводить. Ещё одним способом пополнения бюджета могло стать строительство городских предприятий и доход от них. Именно этот способ приобрёл особую популярность на рубеже XIX-XX вв. в общероссийском масштабе. Политика органов городского самоуправления по созданию муниципальных предприятий и управлению ими получила название «муниципализации». Третьим способом изыскания средств на городское благоустройство была выдача концессий частным предпринимателям, которые получали право построить какое-либо предприятие и определённое время его эксплуатировать, выплачивая городу оговорённый процент от валового дохода предприятия. В таких концессиях могли участвовать и иностранцы. Четвёртый вариант составляли займы от имени города у кредитных учреждений и частных лиц, а также городские облигационные займы. Пятый вариант заключался в передаче городских имуществ или полномочий в аренду частникам.

В целом по России в местном управлении городов преобладали сторонники муниципализации, считая, что прибыль от городских предприятий будет принадлежать только городу, местные власти смогут регулировать цены и тарифы, а доходы направлять на реализацию социальной политики.

Рассмотрим, как вышеназванные варианты реализовывались в Екатеринбурге в 1905-1914 гг., до начала Первой мировой войны.

В вопросе введения новых налогов города были крайне ограничены. Неоднократно отклонялось ходатайство Екатеринбурга о введении попутного сбора с грузов, согласие было получено только в 1910 г. В случае же возможности установления новых сборов доходы могли получиться незначительные, как от сбора с автомобилей (1 руб. в год с лошадиной силы, а также $\frac{1}{4}$ коп. с билета, если владелец автомобиля возил пассажиров) (ГАСО, ф. 8, оп. 1, д. 1986, л. 269).

Главными муниципальными предприятиями в большей части городов России были электростанции и водопроводы. Екатеринбург в начале XX века водопровода не имел, а электростанция муниципальной не являлась. Она была построена в 1894 г. усилиями акционерного общества. Несколько мелких станций были построены торговыми фирмами для своих нужд. Отсталость коммунального хозяйства Екатеринбурга сдерживала работы по благоустройству новых улиц и площадей ещё в предыдущем столетии.

«Товарищество электрического освещения в Екатеринбурге А. Елтышев, инженер Н. Панфилов и Ко», которое затем преобразовалось в Центральное электрическое общество в Москве, в сентябре 1896 года оформило юридические взаимоотношения с городом. Концессионеры приобрели право пользоваться электростанцией до 1920 года, за это они должны были установить в Екатеринбурге несколько десятков бесплатных фонарей. Для городских властей вводились льготные тарифы, а товарищество внесло в управу залог, из которого удерживались штрафы за сбой в электроснабжении (Бердников, 1979, с. 68). В 1909 г. электростанция, как и в Перми, была реконструирована.

Следовательно, в отличие от Перми, где наличествовали муниципальная электростанция и водопровод, Екатеринбург не имел данной статьи доходов. Электростанция до 1920 г. должна была находиться в ведении концессионеров, а водопровод в городе отсутствовал. Городу принадлежали 13 ключей-источников (в 1912 г.), откуда можно было брать воду для каких-либо нужд. Самым чистым из них считался Малахов ключ (Пермские губернские ведомости, 1906, 29 октября, с. 5). Также городские власти организовывали ежегодный водный обоз. По справедливому утверждению М. О. Клера (1912), муниципальные источники воды отличались только наружным благоустройством, большинство из них питались атмосферными осадками, зимой иссыкали, а летом легко заражались.

Таким образом, Екатеринбург был знаком с концессионным способом хозяйствования и практиковал его на перспективу. Его сторонники считали, что, с одной стороны, при данном способе для города рисков меньше, так как технические неисправности и долги станут бременем для концессионера, а не для города. С другой стороны, у городских властей было немного рычагов воздействия на концессионера в случае каких-либо сложностей.

Но наиболее частым способом решения городских финансовых проблем стали займы. Это сближало Екатеринбург с Пермью, власти которой постоянно их практиковали. Займы нужно было возвращать, что расширяло долговые обязательства города. Финансовая ситуация в Екатеринбурге становилась критической и достигла такого уровня, что ей заинтересовалась общественность.

В начале XX в. в российских городах появляются объединения людей, заинтересованных в развитии городского хозяйства. Они носили неофициальный характер и состояли далеко не только из представителей городского самоуправления. Скорее, таковых в данных обществах могло быть меньшинство. Представители обществственности, радеющие за улучшение городского хозяйства, пытались обратить внимание горожан на хозяйственные проблемы города, распространять муниципальные знания, налаживать отношения между городами.

В Екатеринбурге в 1906 г. появился Кружок граждан, интересующихся городским хозяйством. В данном вопросе уездный город опередил губернский. В Перми похожее объединение возникнет только в 1915 г. под названием «Деловая группа». Среди екатеринбургских гласных – членов кружка – был, например, верхоурский золотопромышленник К. Я. Бурдаков. Политические взгляды участников кружка, по мнению Л. И. Потемкиной (2001, с. 128), носили умеренно-либеральный характер, на что указывает фактическая трансформация его в представительство Партии мирного обновления в избирательной кампании во вторую Государственную думу. Тем не менее в Кружке граждан могли состоять люди иных политических убеждений, например предприниматель В. Е. Борчанинов, который участвовал в деятельности местного филиала «Союза русского народа» (Микитюк, 2012). Ряд кружковцев будут избраны в городскую думу Екатеринбурга, например банковский деятель Г. А. Олесов (Уральский край, 1906, 24 января, с. 3; Автаев, 2019). Возглавлял кружок земский врач В. А. Доброхотов.

Доклад о критическом состоянии городского бюджета был озвучен на очередном собрании местной думы в июне 1905 г. Лейтмотивом доклада стал трёхлетний – с 1902 г. – существенный дефицит городского бюджета. В текущем – 1905 г. – представители бюджетной комиссии неоднократно говорили о необходимости краткосрочного займа в январе – 21 тыс. руб., в июне – в размере 47 тыс. руб., большая часть из которых ушла на погашение предыдущих займов. Екатеринбург был недалёк от банкротства; если не будет нового займа, управа не сможет содержать роддом, больницу, богадельню, учебные заведения. Впереди ещё предстояли расходы по расквартированию войск, содержанию лазаретов.

Расходы уже превысили поступления на 10 тыс. руб. Разницу из своего кармана возместили городской голова и некоторые наиболее состоятельные гласные. Общий долг города составил на рассматриваемый момент 68 тыс. руб. Для решения проблемы дефицита был выбран традиционный бюрократический способ – образование новой специальной комиссии.

Были введены новые сборы – с двух лошадей у извозчиков, сбор с велосипедистов, по 5 коп. с крестьян, приехавших в Екатеринбург с торговой целью, которые хотели накормить лошадей на базарной площади в специально отведённом месте. Однако данный доход был ничтожно мал. Дополнительные деньги могла дать переоценка недвижимости наиболее состоятельных частных лиц (Пермские губернские ведомости, 1905, 18 июня, с. 3).

Ещё в 1902 г. ряд гласных заявляли, что отсутствует контроль над деятельностью органов городского управления и подведомственными им делами. Летом 1905 г. накопившиеся претензии деятелей городского общественного управления привели к конфликту на июльском заседании думы. Комиссия по ревизии бюджета сомневалась в правильности отчётов управы, т. к. отчёты предоставлялись не вовремя, что затрудняло проверку. За городским строительством наблюдали только представители управы и её подрядчики. Так, например, произошло с сооружением новых мостовых – отчёт об этом был представлен зимой, когда мостовые были под снегом (Пермские губернские ведомости, 1905, 27 июля, с. 3). Критика деятельности строительной комиссии думы вызвала ожесточённую перепалку в зале заседаний.

Специалисты называли приходо-расходную смету Екатеринбурга на 1906 г. курьёзом. В приходный раздел сметы были занесены поступления от предстоящих займов на сумму 89 тыс. руб. – почти $\frac{1}{4}$ бюджета, а также 35 тыс. руб. ожидаемых поступлений от удовлетворения ходатайств, которые ещё не возбуждались городскими властями, например о сложении недоимки за содержание городской полиции (10 тыс. руб.) или об освобождении города от расходов по содержанию полиции. Сумма сметного дефицита составила 100 тыс. руб. (Пермские губернские ведомости, 1906, 10 февраля, с. 2).

Смета на 1905 г. была сведена с дефицитом 47 тыс. руб., который был покрыт краткосрочными займами. Среди причин дефицита назывались следующие: финансовое уменьшение доходов в целом, отсутствие прибылей от операций городского банка; увеличение расходов по воинской квартирной повинности, содержанию больниц, учебных заведений, а также выплата процентов по городским займам. Эти же причины перешли и в смету 1906 г. Весь бюджет города составил 392 096 руб. (Пермские губернские ведомости, 1906, 10 февраля, с. 3).

В предшествующий период проблему дефицита городские власти пытались решать с помощью установления в пользу города попудного сбора всех привозимых и увозимых товаров. Но в своё время ходатайство о сборе было отклонено С. Ю. Витте, т. к. город имел право на подобный шаг лишь в исключительных случаях. Грядущее банкротство города представлялось сейчас именно таким случаем. Ходатайство возобновили, и в результате положительного решения предполагался доход от попудного сбора от 30 до 40 тыс. руб. То есть основная доходная часть сметы состояла в основном из предположений.

Наибольшая часть расходов приходилась на правительственные дела – город не мог их уменьшить. Зато остальные расходы, являвшиеся, по мнению общественности, нравственной обязанностью городского управления, были значительно сокращены, например расходы на постройку здания женской прогимназии (Пермские губернские ведомости, 1906, 10 февраля, с. 3). Таким образом, сами представители городского управления признали тяжёлое положение города. Но вмешательство общественности они встретили в штыки.

Цифровые итоги деятельности городского самоуправления Екатеринбурга за 1901-1905 гг. были подведены в брошюре, выпущенной Кружком граждан, интересующихся городским хозяйством. Было отмечено особо, что по всем статьям бюджета обнаруживался сплошной дефицит. За указанное время благоустройство города не изменилось – не было расширено освещение, не были возведены здание нового театра, водопровод, гостиничный двор, пассаж. Не было построено ни одной школы, ни одного нового здания, а старые за четыре года ни разу не ремонтировались. Не было открыто ни одного городского предприятия, приносящего доход. Общественные бани и купальни не соответствовали имеющимся стандартам. Не получило завершения и возведение памятника Александру II, тянущееся с 1896 г. (Пермские губернские ведомости, 1906, 16 мая, с. 3).

Городская казна пополнялась исключительно с помощью сборов с домовладельцев, купцов и промышленников. Никаких других налогов с общественных городских учреждений не взималось. Городской общественный банк подчинялся интересам отдельных лиц, в том числе гласных. При анализе банковских смет выявлялись одни убытки, особенно благодаря приёму неблагонадёжных векселей.

Смету финансовая комиссия сводила по истечении сметного года только путём внесения поступлений по займам, которые ещё не совершались и, более того, не были разрешены. Запасной капитал города составлял 1 тыс. руб. (для сравнения – в Перми данный капитал равнялся 12 тыс., что тоже было немного). На балансе города висели крупные неоплаченные счета. За 1901-1905 гг. городской долг вырос с 242 154 руб. до 367 362 руб. – в 1,5 раза (Пермские губернские ведомости, 1906, 17 августа, с. 5). Каким же образом он будет погашен? Авторы брошюры предположили, что сумма долга будет подсчитана и поделена между гласными, которые и внесут её в кассу (Пермские губернские ведомости, 1906, 16 мая, с. 3).

Позиция городской общественности нашла отражение и в местной прессе. Местные газеты отмечали, что при отсутствии косвенных источников обложения дефицит бюджета будет повторяться из года в год (Пермские губернские ведомости, 1906, 16 мая, с. 3). Если для сведения сметы текущего, 1906 г., дума и управа умудрились включить доходы от предприятий, ещё не существующих, и субсидию от правительства на содержание полиции, также не существующую, то при формировании бюджета на следующий год такие уловки были бы уже невозможны. Но и программа Кружка граждан по городскому благоустройству была невозможна для реализации по той же причине – нехватке средств – до тех пор, пока городские финансы не будут упорядочены и найдены новые источники доходов.

В конце лета 1906 г. заседания Кружка проходили уже в стенах городского театра, где собирались все желающие. При большом скоплении публики в течение трёх вечеров был зачитан доклад, содержанием которого была критика думы, где упоминались все её невыполненные постановления, доклады ревизионной комиссии, не преданные гласности, ни разу не обсуждавшиеся документы и цифровые данные. Гласные назвали доклад измышлением и отправили в газету письмо, характеризующее ситуацию со своей стороны. Городской голова И. К. Анфиногенов лично обратился к председателю Кружка В. А. Доброхотову с просьбой прислать доклад для ответа на него. Просьба была выполнена, и городской голова созвал для обсуждения доклада остальных гласных. Но времени на его опровержение уже не было – на 5 сентября 1906 г. были назначены выборы новой думы (Пермские губернские ведомости, 1906, 6 сентября, с. 3).

Тем не менее большого количества сторонников Кружку не удалось завоевать, что можно объяснить инертностью немногочисленного электората, родственными или корпоративными связями его с действующей думой. Из 700 выборщиков явилось только 205, и победу одержали сторонники предыдущей думы, которые накануне обещали введение более рациональных и справедливых налогов, изыскание новых источников дохода на необременительных для населения условиях и т. д. Но Кружок в конечном счёте сыграл свою положительную роль, открыв общественности глаза на дефекты самоуправления. Состав думы обновился на 1/3, и пусть в малом количестве, но сторонники Кружка вошли в самоуправление. Сам же Кружок граждан, интересующихся городским хозяйством, в этом же году был закрыт губернатором А. В. Болотовым на основании Указа «О временных правилах об обществах и союзах» от 4 марта 1906 г.

Печальное состояние городской кассы во многом явилось результатом деятельности городского головы Екатеринбург И. И. Симанова. Пока он занимал эту должность, в городе появились мостовые, нормальные улицы и площади. Но при нём увеличился и городской долг. Это наследие лежало на преемниках Симанова тяжёлым бременем. Сам же И. И. Симанов, объявленный несостоятельным должником, попал под суд за растрату и мошенничества осенью 1906 г. (Пермские губернские ведомости, 1906, 3 октября, с. 3).

Полученные городом займы надо было возвращать с процентами из городских доходов. Городские облигации государственными не являлись, то есть имперское правительство их не гарантировало.

Министерство внутренних дел разрешило Екатеринбургу совершение займа в 1907 г. – краткосрочного у частных лиц или кредитных учреждений – 39 тыс. руб. на уплату долгов по займам города в 1906 г. В конце ноября 1907 г. гласные обсуждали вопрос о реализации очередного городского займа и ссуде под залог построенной части Гостиного двора. Речь шла о 100 тыс. руб. Занять решили у французов, которые предложили сделать это под гарантию 5% годовых и 3% комиссионных. Принятию решения способствовала театральная проблема. Строительство театра некоторые гласные считали нравственной обязанностью местного управления. Но из 200 тыс. руб., необходимых на постройку, город располагал только тридцатью.

В 1910 году дума разработала план развития городского хозяйства на 5-6 лет. Полностью воплотить в жизнь его не удалось из-за Первой мировой войны.

Городское законодательство Российской империи расширилось в конце 1912 г.: 5 декабря был принят Закон об улучшении земских и городских финансов, который сокращал расходы на содержание полиции, губернских по городским и земским делам присутствий и ряда других правительственных учреждений. Правительство, согласно новому закону, должно было возмещать городам также расходы на перевозку арестантов и снабжение водой расквартированных в городе воинских подразделений (Закон об улучшении..., 2002, с. 241-242). Была создана Касса для кредитования земств и городских самоуправлений. В документации кассы содержались статистические сведения о займах, совершённых местными самоуправлениями, и городских долгах (Лаврецкий, 1912, с. 9). Но эти меры не решили вопроса нехватки городских бюджетных средств. Долг Екатеринбург по облигационным займам на начало 1913 г. составлял 344 100 руб. (Справочная книга..., 1913, с. 12). В сравнении с Пермью эта сумма была в 3 раза меньше, но губернский центр брал более крупные суммы в расчёте на городские предприятия. Динамику всей задолженности Екатеринбург за 1907-1912 гг. можно проследить по Таблице 1.

Таблица 1. Задолженность г. Екатеринбурга в 1907-1912 гг.*

Год	Доход	Расход	Задолженность
1907	430 507	451 100	450 255
1908	433 177	463 655	472 876
1909	505 348	578 381	532 204
1910	744 018	815 804	746 019
1911	650 314	712 683	820 450
1912	1 175 353	1 175 353	1 287 728

*Составлено по: Справочная книга..., 1913, с. 56.

По данным Таблицы 1 видно, что задолженность города постоянно росла, а бюджет являлся дефицитным. Совпадение доходов и расходов в 1912 г. объясняется тем, что данные были отправлены городской управой в Министерство финансов до подведения итогов года. Задолженность Перми была почти в 2 раза больше, но пермские займы обеспечивались стоимостью городских имуществ почти в 4 раза больше, чем в Екатеринбурге (9 210 000 руб. против 2 832 712 руб.) (Справочная книга..., 1913, с. 158).

Таким образом, екатеринбургские городские власти отдавали предпочтение займам и не чуждались концессий. Такого увлечения муниципализацией, как в Перми, в Екатеринбурге не было в силу того, что отсутствовали наиболее доходные муниципальные предприятия.

Имперская политика по отношению к городам, несмотря на определённые изменения в законодательстве, продолжала оставаться прежней – как можно меньше самостоятельности. Это стремление вступало в противоречие с возрастающей активностью общественных элементов, желающих принимать участие в модернизации городской жизни. С точки зрения развития городской экономики правительственные учреждения, в частности Министерство внутренних дел, активно поддерживали муниципализацию городского хозяйства. К этому же пути склонялись общественные деятели и экономисты, которые были сторонниками расширения полномочий общественного самоуправления в экономических вопросах. Выдающийся специалист и теоретик городского самоуправления Л. А. Велихов (1926, с. 56), например, считал концессии крайне невыгодными для городов. Екатеринбургские же городские деятели смотрели на концессии более лояльно, чем их коллеги из губернской столицы.

Финансовая политика российских городов была в центре внимания Киевского съезда городских представителей (10-20 сентября 1913 г.). Съезд обсуждал общие вопросы городской финансовой политики в имперском масштабе, вновь поднимал вопросы об источниках дохода, о снятии с городов бремени общегосударственных расходов. Немало говорилось на съезде и о расширении прав городов в финансовой сфере, о расширении кредита, о более чётком разграничении обязанностей между городским и земским самоуправлением. В конечном счёте речь велась об упорядочении внутренней организации городского финансового хозяйства (ГАПК, ф. 512, оп. 1, д. 444, л. 363 об.). В целом Киевский съезд поддержал идею муниципализации, указав в резолюции, что города должны как можно реже принимать участие в концессиях. От правительственных же пособий никто не собирался отказываться.

Закон о понижении налоговой ставки, принятый в декабре 1913 г., позволил городам получить одну восьмую часть государственного налога на городскую недвижимость в бюджеты, что могло поправить финансовое положение Екатеринбурга.

Летом 1914 года Екатеринбургу был разрешён краткосрочный заём из частных кредитных учреждений в размере 350 342 руб. 02 коп.; из них 187 300 руб. на достройку здания двора, 22 тыс. руб. на покрытие дефицита по городским сметам 1912 и 1913 гг., 25 739 руб. 70 коп. на осушку улиц; 25 328 руб. 33 коп. на перестройку здания театра, проведения в нём электричества, 24 973 руб. 99 коп. на покрытие долга по постройке театра и 65 тыс. руб. на покрытие дефицита по его эксплуатации (Пермские ведомости, 1915, 5 августа, с. 4). Средства планировалось направить и на постройку Горного института (ГАСО, ф. 62, оп. 1, д. 205, л. 3).

В конце августа постановление екатеринбургской городской думы о займе 250 тыс. руб. на увеличение оборотных средств ломбарда было представлено на утверждение Министерства внутренних дел. Несмотря на то, что общая сумма долгов Екатеринбурга с новым займом составила бы 2 695 261 руб., глава по земскому и городским делам присутствию дал по новому займу благоприятное заключение. Следовательно, сомнений в кредитоспособности Екатеринбурга не имелось – главным образом потому, что ценность городских недвижимых имуществ значительно превосходила сумму городской задолженности (Пермские ведомости, 1915, 4 августа, с. 3). Министерство внутренних дел, разрешая заём Екатеринбургу, заявило, что он должен был заключаться городом от своего имени без участия и ответственности ломбарда, которому по Уставу не предоставлено право совершать займы (Пермские ведомости, 1915, 6 ноября, с. 3).

Получение первого взноса по займу из русско-английского банка произошло уже в октябре 1914 г., и большая часть этих средств должна была пойти на военные нужды (Пермские ведомости, 1915, 30 октября, с. 3).

Заключение

Доходы Екатеринбурга с 1905 по 1914 г. увеличились в 3,7 раза, что говорит о достаточно быстром развитии городского хозяйства и соответствует общероссийским тенденциям (Ярома, 2005). Однако увеличились

и расходы, а систематическая нехватка бюджетных средств приводила к тому, что город вынужден был откладывать решение насущных вопросов на неопределённый срок, что не способствовало улучшению уровня жизни горожан. Для сооружения водопровода, канализации, развития транспорта нужны были гораздо более значительные средства, чем те, которыми располагал Екатеринбург (Ярома, 2017, с. 169-172). Следовательно, изыскание новых источников дохода продолжало оставаться актуальным в ближайшей перспективе.

Доходы городского бюджета в рассматриваемый период складывались в основном из налога на недвижимость в городской черте, платы за аренду городских имуществ, сборов с трактиров и иных торговых, а также промышленных предприятий. Сбор с торговли и промыслов постоянно возрастал в связи с увеличением объёмов торговли и производства. Введение новых сборов продолжает рассматриваться как средство поиска новых источников дохода.

Появление в рассматриваемый период такой общественной организации, как Кружок граждан, интересующихся городским хозяйством, весьма показательно и вписывается в общероссийские процессы (Ярома, 2015, с. 634-640). Характерными чертами местных общественных представителей являлись добровольность и инициативность. В рамках общей тенденции Екатеринбург выделяется тем, что местные общественные деятели серьёзно подходили к финансовой стороне вопроса, их отношение к местному самоуправлению не являлось только политической декларацией, не подкреплённой цифрами.

При достаточно быстром росте городского бюджета на реализацию потребностей городского хозяйства средств не хватало. Местные предприниматели не торопились вкладываться в социально значимые проекты, связанные с улучшением городской жизни. Для реализации плана развития городского хозяйства Екатеринбурга, принятого в 1910 г., у городской думы не было возможностей. За два года до Первой мировой войны был построен оперный театр и начато строительство Гостиного двора, а такие проекты, как водопровод, скотобойня, крытый рынок, не были реализованы. Первая мировая война прервала многие начинания, но и без неё состояние финансов Екатеринбурга вряд ли позволило в рассматриваемое время удовлетворить все нужды городского населения.

Таким образом, в начале XX века Екатеринбург активно решал вопросы поиска средств на городское благоустройство. Концессионная практика у Екатеринбурга имела, но она не стала основным направлением деятельности. Определённые сложности правовых отношений между городскими властями и концессионерами сдерживали развитие данного способа хозяйствования. Тем не менее Екатеринбург к 1914 г. обсуждал использование концессионных инвестиций для строительства водопровода, скотобойни, крытого рынка, что отвечало общероссийской тенденции. Городское управление Перми в этом плане отставало от екатеринбургского и решилось на концессию только перед началом войны, которая заставила изменить направления финансирования.

Муниципализация почти не затронула Екатеринбург, в отличие от Перми, в связи с отсутствием крупных муниципальных предприятий, что определяет екатеринбургскую специфику развития городского хозяйства.

Наибольшее распространение в рассматриваемый период в деятельности городских властей получила практика займов. У государства их получить было достаточно сложно, поэтому город занимал у частных лиц и различных учреждений. Чаще всего это были облигационные займы и займы у банков. Царская администрация не была заинтересована в расширении финансовых возможностей самоуправления, так как видела в нём противостоящую силу. Займы, которые брали екатеринбургские власти, направлялись на строительство культурно-просветительных учреждений, благоустройство, на погашение предыдущих займов. В данной сфере Екатеринбург коррелировал с Пермью, власти которой также проявляли заёмную активность. Можно с уверенностью утверждать, что именно займы стали оптимальным инструментом привлечения дополнительных средств в городской бюджет для реализации масштабных проектов, улучшающих жизнь горожан.

Перспективы дальнейшего исследования заключаются в возможности углублённого анализа городских доходов и расходов, в том числе и после начала Первой мировой войны, с целью выявления полной картины финансовой политики г. Екатеринбурга и других городов Пермской губернии в начале XX века.

Источники | References

1. Автаев А. В. Нижнеисетские Олесовы. 2019. <https://history-kamensk.ru/history/367-nizhneisetskie-olesovy.html>
2. Алексеева Е. В., Казакова-Апкаримова Е. Ю. Технические инновации и эволюция культурного ландшафта российского провинциального города в конце XIX – начале XX века // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия «Социально-гуманитарные науки». 2017. Т. 17. № 3.
3. Бердников Н. Н. Город в двух измерениях. Свердловск: Сред.-Урал. кн. изд-во, 1979.
4. Велихов Л. А. Опыт муниципальной программы: материалы для академического курса и перспективных планов городского хозяйства. М. – Л.: Гос. изд-во, 1926.
5. Главы городского самоуправления Екатеринбурга: исторические очерки / под общ. ред. Е. С. Тулисова. Изд-е 2-е, доп. Екатеринбург: Сократ, 2008.
6. Грамолин А. И., Коридоров Э. А. Екатеринбург – Свердловск – Екатеринбург. История городской власти (1745-1919): документально-публицистические очерки. Екатеринбург: Сред.-Урал. книж. изд-во. Новое время, 2003.
7. Загорюлько М. М., Булатов В. В. Муниципальные концессии в царской России: исторический опыт для современности. Препринт. Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2010.

8. Казакова-Апкаримова Е. Ю. Формирование гражданского общества: городские сословные корпорации и общественные организации на Среднем Урале (вторая половина XIX – начало XX в.): монография. Екатеринбург: Ин-т истории и археологии УрО РАН, 2008.
9. Клер М. О. Водопроводный вопрос в г. Екатеринбурге. Краткая историческая заметка. Екатеринбург: Тип. Е. Н. Ершов и К°, 1912.
10. Козинец Л. А. Каменная летопись города. 1989. <http://www.1723.ru/read/books/kozinec/kozinec-7.htm>
11. Корнилов Г. Е. Население Екатеринбурга за 300 лет (1723-2023 гг.): процесс роста. Города и люди: сообщества, группы, персоны // Региональные столицы России – точки опоры и роста: материалы всероссийской научной конференции с международным участием (г. Екатеринбург – Пермь, 20-22 сентября 2023 г.) / отв. ред. Н. В. Суржикова. Екатеринбург: Альфа Принт, 2023.
12. Лаврецкий Гр. Одобренный Государственным советом и Государственной думой и высочайше утвержденный Закон 26 июня 1912 г. об устройстве кредита для городов и земств (Устав Кассы городского и земского кредита. Положение о выдаче акционерными земельными банками ссуд городам и земствам без ипотечного обеспечения): законодат. мотивы и постат. объясн.; с прил. Проекта министра финансов и внутр. дел об улучшении финансов земств и городов. СПб.: Сотрудник, 1912.
13. Мамаев А. В. Институт городского самоуправления и проблема модернизации муниципальной инфраструктуры в России в начале XX века // Вопросы теоретической экономики. 2018. № 1.
14. Микитюк В. П. Екатеринбургские предприниматели Борчаниновы // Девятые Татищевские чтения: материалы всероссийской научно-практической конференции (г. Екатеринбург, 19-20 апреля 2012 года). Екатеринбург: Издательство УМЦ УПИ, 2012.
15. Микитюк В. П., Яхно О. Н. Повседневная жизнь Екатеринбурга на рубеже XIX-XX веков: очерки городского быта. Екатеринбург: Издательство АМБ, 2014.
16. Потемкина Л. И. Либералы на думских выборах начала XX века в российской провинции (на примере Вятской и Пермской губерний) // Вестник Пермского университета. 2001. Вып. 1.
17. Рашин А. Г. Население России за 100 лет: статистические очерки. М.: Госстатиздат, 1956.
18. Туманова А. С. Самодержавие и общественные организации в России. 1905-1917 годы. Тамбов: Изд-во ТГУ, 2002.
19. Ярома О. В. Влияние государственной политики Российской империи в период Первой русской революции на деятельность региональных органов городского самоуправления (по материалам Пермской губернии) // Государство, общество, церковь в истории России XX-XXI вв.: материалы XIV научно-практической конференции: в 2 ч. Иваново: Ивановский гос. ун-т, 2015. Ч. 2.
20. Ярома О. В. Городское самоуправление Пермской губернии в период с 1905 г. по февраль 1917 г.: автореф. дисс. ... к. ист. н. Пермь, 2005.
21. Ярома О. В. Попытка организации общественного транспорта в городах Пермской губернии (по материалам деятельности городских самоуправлений в 1905-1916 гг.) // Агротехнологии XXI века: мат. всероссийской научно-практической конференции: в 2 ч. (г. Пермь, 8-10 ноября 2017 г.). Пермь: Прокрость, 2017. Ч. 2.

Информация об авторах | Author information



Ярома Ольга Владимировна¹, к. ист. н.

¹ Пермский государственный аграрно-технологический университет им. Д. Н. Прянишникова



Olga Vladimirovna Yaroma¹, PhD

¹ Perm State Agro-Technological University named after D. N. Prianishnikov

¹ o.hist@mail.ru

Информация о статье | About this article

Дата поступления рукописи (received): 02.01.2025; опубликовано online (published online): 04.02.2025.

Ключевые слова (keywords): городское самоуправление Екатеринбурга; финансовая политика городского самоуправления; формирование городского бюджета; городские займы; Yekaterinburg city self-government; financial policy of the city self-government; municipal budget formation; municipal loans.