

## УДК 93

МУСТАФИН Иршат Рифатович – доцент кафедры истории государства и права Нижегородского института управления – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (603057, Россия, г. Нижний Новгород, пр-кт Гагарина, 46; unost345@mail.ru)

## РАСХОДЫ УЕЗДНЫХ ГОРОДОВ ПО СОДЕРЖАНИЮ ГОСУДАРСТВЕННО- АДМИНИСТРАТИВНЫХ СТРУКТУР В 1870–1880-х гг.

**Аннотация.** Статья посвящена изучению вопросов содержания государственно-административных структур в уездных городах России в 1870–1880-х гг. Анализ архивных материалов, законодательных актов, документов местного делопроизводства показывает, что уездные города тратили значительные средства из своих бюджетов на содержание государственно-административных структур, но справлялись с возложенными на них обязанностями, благодаря широким возможностям самоуправления и сбалансированной финансово-хозяйственной деятельности.

**Ключевые слова:** уездный город, государственно-административные структуры, армия, полиция, городские расходы

Городская реформа 1870 г. является одной из важнейших в системе преобразований эпохи Александра II. Роль органов городского общественного управления, сформированных по Городовому Положению 1870 г., была существенна как в плане привлечения населения к системе самоуправления, так и в вопросах реальной практической деятельности.

В ходе реформы 1870 г. уездные города получили систему бессловного самоуправления и широкие полномочия по организации местного хозяйства и социальной инфраструктуры. Однако при этом Городовое Положение 1870 г.<sup>1</sup> четко определило круг расходов городских бюджетов, которые можно разделить на две основные группы. К первой группе относились расходы по содержанию государственно-административных структур, в т.ч. пособия Государственному казначейству (казне) занесенные в Государственную роспись; обеспечение воинского постоя; содержание полиции, тюрем, пожарных команд, в т.ч. снабжение их провиантом и амуницией, устройство или наем помещений с освещением и отоплением; выдача квартирных денег чинам городской полиции и пожарной команды. Ко второй группе относились расходы, которые можно назвать «муниципальными»: содержание городского общественного управления; содержание общественных зданий и памятников; уплата сумм по городским займам и выполнение городом принятых на себя обязательств; содержание общественных пожарных команд; содержание улиц, площадей, дорог, бульваров, садов, мостов, переправ, каналов, прудов; содержание водопровода и сточных труб; обеспечение уличного освещения; отвод мест для своза нечистот и захоронения прочих отходов [Ефимова 2004: 96].

В данной статье на примере Нижегородской губернии рассматриваются расходы уездных городов по содержанию государственно-административных структур в 70–80-х гг. XIX в., т.е. в период действия Городового Положения 1870 г. Обозначенная тема является актуальной и значимой, особенно в рамках изуче-

<sup>1</sup> Городовое Положение, Высочайше утвержденное 16 июня 1870 г. Нижний Новгород: Нижегородская губернская типография. 1872. Ст. 140.

ния финансово-хозяйственной деятельности органов общественного управления уездных городов.

Предметы расходов по содержанию государственно-административных структур были приоритетными для правительства. Большой частью они восходили к так называемой натуральной квартирной повинности, уже существовавшей к моменту введения Городового Положения 1870 г.

Натуральная квартирная повинность заключалась в предоставлении городским населением жилья и довольствия при постое офицеров и нижних чинов гарнизонных и проходящих военных частей, а также полиции. По соглашению с военным командованием в ряде уездных городов часть натуральной квартирной повинности была заменена денежной выплатой от города, а в бюджете указанные суммы обозначались как «квартирные деньги», или «квартирный сбор на воинские потребности»<sup>1</sup>. Например, органы общественного управления Арзамаса выплачивали «квартирные деньги» женатым офицерам и нижним чинам 49-го пехотного резервного батальона и местной полицейской команды с 1864 г. Указанные выплаты, например, в 1870 г. составили 2 005 руб. 40 коп. Для холостых нижних чинов в городе были выделены специальные помещения под казарму<sup>2</sup>.

21 января 1870 г. нижегородским губернским правлением было предписано органам общественного управления уездных городов исполнять распоряжения специальной уездной квартирной комиссии по расквартированию войск, не вмешиваясь в ее деятельность, а также вовремя сдавать в комиссию квартирные деньги<sup>3</sup>.

Квартирная повинность городов значительно облегчала расходы казны на армию и полицию. Это было особенно ощутимо при передвижении воинских частей своим ходом при отсутствии на территории страны развитой сети шоссейных и железных дорог [Строков 1994: 477, 587].

В связи с этим п. 8 Приложения к Городовому Положению особо подчеркивал, что отвод и наем помещений для квартирующих в городе войск входят в обязанности городского общественного управления<sup>4</sup>. В свою очередь, ст. 10 Городового Положения определяла, что общественное городское управление несет ответственность за превышение власти и неисполнение законных требований. По мнению Г.И. Шрейдера, самоуправление городов потому и было ограниченным, что правительство не хотело отказываться «от доброй доли общественного кошелька как раз тогда, когда оно имело на него особые виды» [Шрейдер 1909: 22].

Квартирная повинность, несомненно, была тяжким бременем для бюджетов уездных городов. Число расквартированных частей и команд в каждом уездном городе было различно. Например, в Арзамасе и Горбатове находились крупные армейские части и различные уездные команды полиции, этапного и тюремного конвоя<sup>5</sup>. В свою очередь, в Макарьеве присутствовали только уездная команда и несколько воинских чинов<sup>6</sup>.

В то же время следует отметить, что городская реформа 1870 г. дала уездным городам более широкие возможности и самостоятельность в выполнении обяза-

<sup>1</sup> Государственный архив Нижегородской области (ГАНО). Ф. 33. Оп. 2. Д. 502. Л. 29; Ф. 23. Оп. 1. Д. 1. Л. 5(об).

<sup>2</sup> ГАНО. Ф. 23. Оп. 1. Д. 1. Л. 5-5(об).

<sup>3</sup> ГАНО. Ф. 33. Оп. 2. Д. 502. Л. 25, 27.

<sup>4</sup> Городовое Положение, Высочайше утвержденное 16 июня 1870 г. Нижний Новгород: Нижегородская губернская типография, 1872. Приложение. Пункт 8. С.25.

<sup>5</sup> ГАНО. Ф. 23. Оп. 1. Д. 1. Л. 5, 37, 168; Отчет Горбатовской городской управы, о ее деятельности и подведомственных ей частей за 1887 г. Горбатов: Типография Н.К. Невского. 1887. С. 28.

<sup>6</sup> Отчет о приходе, расходе и остатке городских сумм Макарьевской городской управы за 1887 г. Н. Новгород: Типография Губернского правления. 1887. С. 4-5.

тельств по указанным статьям расхода. Имея собственные денежные средства и учитывая местные возможности, городские думы и управы могли выбрать оптимальные варианты выполнения возложенных на них обязанностей. Согласно ст. 145 Городового Положения, города не были обязаны нести дополнительные расходы сверх сметы по обязательным расходам. По сравнению с дореформенным временем это было весьма существенно.

Рассмотрим динамику расходов по квартирной повинности в уездном городе Арзамасе по данным ежегодных отчетов городского головы нижегородскому губернатору.

В начале 1870-х гг. в Арзамасе располагались части 49-го пехотного резервного батальона, уездная команда и несколько чинов жандармского ведомства. Как и ранее, офицеры и семейные нижние чины получали от города квартирные деньги, а холостые нижние чины размещались в казарменных помещениях. После того как в 1873 г. 49-й батальон был расформирован, городские расходы по квартирной воинской повинности значительно сократились (с 17,6% общего объема всех городских расходов в 1871 г. до 1,8% — в 1874 г.). Но с осени 1874 г. в Арзамасе разместились 3 стрелковые роты 9-го пехотного Староингерманландского полка, и поэтому расходы городского бюджета по содержанию государственно-административных структур возросли, составив в 1875 г. 6,8%<sup>1</sup>.

В 1874 г. было издано новое Положение о преобразовании воинской квартирной повинности. Теперь казна брала на себя расходы по квартирному довольствию войск. На общественное городское управление возлагались отвод квартир проходящим войскам, содержание казарменных помещений, отопление и освещение, довольствие для гарнизонных войск и воинского управления. Выплаты из казны поступали после того, как города производили необходимые расходы на указанные предметы. Одновременно в России шла военная реформа, одной из важных составляющих которой была реорганизация системы местного военно-окружного управления и системы всеобщей воинской повинности [Строков 1994: 598].

Новые обязанности повлекли увеличение расходов городского бюджета к 1876 г. до 12,1%. С 1888—1889 гг. в Арзамасе дополнительно разместились конвойная команда, склады оружия и боевого комплекта для 4 рот Нижегородской пешей № 2 дружины государственного ополчения, конной сотни ополчения, склад амуниции на случай формирования упомянутых рот и сотни<sup>2</sup>. Сверх указанных расходов органы самоуправления периодически брали на себя расходы при прохождении через Арзамас воинских частей, при призыве на службу нижних чинов запаса и на временное размещение призванных в армию новобранцев.

25 июня 1877 г. были изданы Правила о призрении семейств нижних чинов запаса и ратников государственного ополчения, призванных на службу в военное время. Согласно указанным Правилам, на города возлагались расходы по пособиям семьям нижних чинов, на квартирное довольствие их семей, помощь семьям раненых и без вести пропавших.

Наибольший рост расходов городского бюджета Арзамаса по квартирной воинской повинности (до 21,1%) относится к периоду Русско-турецкой войны 1877—1878 гг. В отчете городского головы Арзамаса за 1877 г. указывалось, что все расходы по сравнению с 1876 г. получили значительное увеличение (на 7 678 руб. 33 коп.), и эта довольно солидная сумма «издержана исключительно на одни только воинские потребности, вызванные нынешнею войною с Турциею, как-то: на наем разных помещений... на выдачу пособий семействам нижних чинов

<sup>1</sup> ГАНО. Ф. 23. Оп. 1. Д. 1. Л. 25(об), 37.

<sup>2</sup> Там же. Л. 168.

запаса и ратников Государственного ополчения, призванных на действительную службу, и на принесение пожертвования в пользу раненых и больных воинов»<sup>1</sup>. В отчете городского головы за 1878 г. также указаны расходы на отвод квартир для турецких военнопленных офицеров и казарменных помещений для пленных турецких солдат<sup>2</sup>.

Следует отметить, что в данных отчетах указывались далеко не все расходы города по квартирной воинской повинности. С 1875 г. в отчетах указывались только расходы на наем помещений с отоплением и освещением «в частных зданиях, исключая городские». Кроме того, в 1877–1879 гг. определялись пособия семьям нижних чинов запаса и ратников, призванных на службу в военное время, а также пособия семьям погибших и умерших от ран<sup>3</sup>.

Между тем данные ежегодных отчетов городских голов и иные материалы по уездным городам Нижегородской губернии показывают, что расходы были намного значительнее. Это объясняется тем, что часть городских бюджетных средств на воинские квартирные нужды шла общим счетом по другим статьям общих городских расходов. Например, в г. Балахне ремонт помещений казарм и предоставление довольствия военнослужащим числились в разделе «по содержанию разных мест и лиц, отнесенных на счет городских доходов», что составляло 9 493 руб. 84 коп. При этом отдельная статья расходов по военной части составляла только 1 778 руб. 29¼ коп.<sup>4</sup>

В городских сметах и отчетах отдельно показывались только те военные расходы, которые должны были компенсироваться правительством. Но возврат городам денег государство производило не регулярно и не в полном объеме. Например, расходы по военной части из городского бюджета Арзамаса в 1878 г. были компенсированы казной лишь на 57%. В свою очередь, пособия семьям военнослужащих формировались целиком из городских средств<sup>5</sup>.

С 1884 г. во всех отчетах городского головы г. Арзамаса указания о суммах городских расходов по квартирной повинности исчезают. «Для всех этих обязанностей, – отмечалось в отчетах, – город имеет собственные помещения, достаточно приспособленные к своему назначению, что значительно облегчает домовладельцев города, а равно вполне удовлетворяет воинские потребности»<sup>6</sup>. Значение этой фразы раскрывают «Ведомости о числе общественных зданий и их назначении за 1884 год», где указано, что в г. Арзамасе для размещения войск было выделено специальное здание<sup>7</sup>. Еще два здания городские власти отвели под цейхгаузы (склады).

Таким образом, выделение специального здания для размещения военных чинов перевело все расходы на общественный счет, но в то же время указанные расходы по сравнению с предыдущим периодом сократились, т.к. отпала необходимость в выделении средств на содержание большого числа помещений.

К расходам, связанным с содержанием воинских частей, примыкали расходы по содержанию полиции, городских тюрем и пересыльных этапов, пожарных частей. Уездные полицейские, конвойные и тюремные команды также имели право на квартирный постой за счет городских средств. Например, в г. Семенове содержание полиции шло по двум основным статьям: «Пособие казне на содержание центральных управлений, полицейских» и «Квартирные полицейским

1 Там же. Л. 59(об).

2 Там же. Л. 67-67(об).

3 Там же. Л. 67(об), 74(об).

4 Отчет о деятельности Балахнинской городской думы за 1885 г. Н. Новгород: Типография Ройского и Душина. 1885. С. 2-3.

5 ГАНО. Ф. 23. Оп. 1. Д. 1. Л. 67(об).

6 Там же. Л. 122(об), 131(об).

7 Там же. Л. 126.

чиновникам и содержание полицейским служителям». Отдельной строкой обозначались расходы на заготовление кухонной посуды местной команде и на подводы<sup>1</sup>. В отличие от воинских частей, полицейские, тюремные и пожарные команды практически целиком находились на содержании уездных городов. Городское самоуправление фактически обеспечивало местные команды всем необходимым. Из городских средств им выплачивалось жалование, обеспечивалось проживание, компенсировалось большинство расходов на амуницию, фураж, хозяйственные нужды<sup>2</sup>. Только с 1873 г. уездным городам стали компенсировать содержание тюремных и полицейских служащих<sup>3</sup>. Но, как и с воинским постоем, возврат израсходованных средств был неполным.

Под предмет обязательных городских расходов, обозначенный в Городовом Положении 1870 г. как производство пособий Государственному казначейству, занесенных в Государственную роспись, подпадали фактически все вышеописанные расходы. Поэтому, например, в росписи расходов Ардатовской городской управы все они проходят под общим заголовком «Пособие казне»<sup>4</sup>. Кроме того, из городских средств выплачивались небольшие суммы на содержание управлений Министерства внутренних дел<sup>5</sup>. Более значительные финансовые средства направлялись на содержание уездного полицейского управления. Расходы по указанным суммам достигали 3–4%. Кроме того, в марте 1872 г. Нижегородское губернское городское присутствие постановило «пригласить» уездные города к участию в содержании губернского городского присутствия<sup>6</sup>.

Сложным является вопрос о расходах городов на пожарные команды, состоявшие при городской полиции. Органы городского самоуправления уделяли повышенное внимание пожарной безопасности. Поэтому в уездных городах кроме пожарных команд при городской полиции разрешалось содержать общественные пожарные команды, в т.ч. и за счет общественных ресурсов, усиливая тем самым существующие штаты пожарных. Грани между двумя составляющими пожарной части города быстро стирались. Поэтому городские расходы на пожарную часть в источниках значатся либо как единая статья расходов, либо присоединяются к другим статьям расходов.

Таким образом, расходы по содержанию государственно-административных структур в рассматриваемый период составляли значительную долю бюджетов уездных городов. Однако благодаря системе самоуправления, учету местных финансово-хозяйственных возможностей органам общественного управления уездных городов удавалось успешно выполнять возложенные на них обязанности. Тем самым уездные города, наряду с решением местных социально-экономических вопросов, эффективно решали приоритетные общегосударственные задачи.

### Список литературы

- Ефимова В.В. 2004. *Петрозаводское городское самоуправление (1870–1918 гг.)*. Петрозаводск: Изд-во ПетрГУ. 240 с.
- Строков А.А. 1994. *История военного искусства*. СПб: Полигон. 680 с.

<sup>1</sup> Отчет Семеновской городской управы за 1887 г. Н. Новгород: Типография Нижегородского губернского правления. 1889. С. 6, 8.

<sup>2</sup> См. напр.: ГАНО. Ф. 8. Оп. 1. Д. 59-60; Ф. 33. Оп. 2. Д. 504. Л. 6-9.

<sup>3</sup> См.: ГАНО. Ф. 23. Оп. 1. Д. 1. Л. 89.

<sup>4</sup> Отчет Ардатовской городской управы за 1890 г. Муром: Типолитография Н.В. Зворыкина. 1891. С. 20.

<sup>5</sup> Отчет Горбатовской городской управы, о ее деятельности и подведомственных ей частей за 1887 г. ... С. 18; Отчет Семеновской городской управы за 1887 г. ... С. 6; Отчет Ардатовской городской управы за 1890 г. ... С. 20.

<sup>6</sup> Центральный архив Нижегородской области (ЦАНО). Ф. 1419. Оп. 1913. Д. 15. Л. 8.

Шрейдер Г.И. 1909. Город и Городовое положение 1870 года. – *История России в XIX веке*. В 9 т. СПб: Изд. Товарищества «Братья А. и И. Гранат и К°». Т. 4. 386 с.

*MUSTAFIN Irshat Rifatovich, Associate Professor of the Chair of History of State and Law, Nizhny Novgorod Institute of Management – the branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (46 Gagarina Ave, Nizhny Novgorod, Russia, 603009; unost345@mail.ru)*

## EXPENDITURES OF COUNTY-LEVEL CITIES ON THE ALLOWANCE OF STATE-ADMINISTRATIVE STRUCTURES IN THE 1870s–1880s

**Abstract.** *The article is devoted to the study of the maintenance of public administrative structures in the county-level cities of Russia in 1870s–1880s. This subject is very important for study of practical activities of local governments in spending money on the maintenance of the state and administrative structures of county-level cities, together with the costs of social and economic development of the cities. In particular, barracks, military depots, municipal police, prisons, fire stations were fully provided for the city budget.*

*An analysis of archival materials, legal acts, documents of the local office shows that the county-level cities spent considerable funds from their budgets on the maintenance of state and administrative structures, but coped with the duties assigned to them, thanks to the extensive opportunities for self-government and balanced financial and economic activities.*

**Keywords:** *county-level city, state and administrative structures, army, police, city's expenditures*

---