

DOI: 10.12731/2218-7405-2014-6-13

УДК 94(470)

**АДМИНИСТРАТИВНЫЕ РАСХОДЫ
В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОРОДСКОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
(НА ПРИМЕРЕ Г.ВЯТКИ ВТОРОЙ ПОЛОВИНЫ XIX-НАЧАЛА XX ВВ.)**

Галлямова З.В.

Рассматривается вопрос соотношения административных и общественных функций в деятельности городского самоуправления. На конкретном историческом материале выявляется, насколько на практике получили свое развитие общественная и государственная теории самоуправления. На примере административных функций местного самоуправления показано, что государство изначально рассматривало органы общественного представительства, как низовое звено административной системы. Прослеживается, как в процессе выполнения государственных задач, самоуправление уверенно отстаивает свою гражданско-правовую позицию, добиваясь решения разногласий с высшими правительственными властями в свою пользу. Выявлена функциональная эволюция самоуправления, от пассивного исполнителя административных задач, до активного управленца-хозяйственника, четко разграничившего сферы государственных и местных интересов. Отмечено, что такое явление было обусловлено как объективными, так и субъективными факторами. К субъективным факторам можно отнести изменение качественного состава органов общественного представительства, когда думский состав пополняется активными хозяйственниками, заинтересованными в эффективной работе городского самоуправления. Ведущим объективным фактором такой трансформации являлись модернизационные процессы рубежа веков, которые не могли не отразиться и

на модернизации городской среды. Результатом такой эволюции городского самоуправления становится реализация общественной теории «снизу», т.е. силами самого местного самоуправления.

Ключевые слова: городское самоуправление; общественная теория; государственная теория; административные расходы; модернизация; эволюция городского самоуправления; городская дума; городская управа; губернское правление.

ADMINISTRATIVE EXPENSES IN THE ACTIVITY OF CITY SELF-ADMINISTRATION (EVIDENCE FROM THE VYATKA- CITY OF MID 19 AND THE BEGINNING OF 20 C)

Gallyamova Z.V.

The article touches upon the issues of interrelations between the administrative and social functions in the activity of municipal administration. A case study from history reveals the practical realization of the social and the state theories of self-administration. The actual examples of local self-administration show that from early on the state viewed upon the organs of social representation as upon the initial element of the administrative system. The article features further on as in the process of state activity self-administration maintains its civil position and secures judgment when having disagreements with higher authorities. The author retraces functional evolution of self-administration from the spiritless executive to the active policy maker, capable to measure out the spheres of state and local interests. This kind of development was caused both by the objective and by the subjective factors. The subjective factors include the qualitative change of social representation in the local Dumas when their membership was renewed by active and experienced managers who were not indifferent to the effective work of the city administration. The main objective factors were innovating processes at the turn of the century that couldn't but

influence the upgrading the urban environment. The result of this evolution was the grassroots realization of the social theory of self-administration.

Keywords: city self-administration; social theory; state theory; administrative expenses; modernization; evolution of city self-administration; city Duma; administrative board of a city; provincial government.

Реформы второй половины XIX века в области самоуправления стали новым этапом в развитии российских городов. С начала петровских преобразований, которые ограничивали деятельность общественного представительства административными задачами, правительственная политика в отношении города шла в сторону расширения функций самоуправления.

Законодательство второй половины XIX века расширило рамки городского представительства, заложив в его основу буржуазный имущественный ценз, предоставило городу финансовую независимость, наделило его самостоятельностью, определив сферы компетенции города. В нее входили достаточно обширные по своему содержанию предметы ведения, сформулированные в законодательстве 1870 года, как «удовлетворение местных польз и нужд». Все это должно было внести качественное изменение в природу городского самоуправления путем активизации в нем общественных механизмов. Насколько такая система влияла на положение органов городского управления в государственной системе?

Небезынтересным в этом смысле является ознакомление с взглядом на данную проблематику специалиста по социальной истории России Б.Н. Миронова. Согласно его мнению, в данном аспекте был изменен традиционный дуализм городского общества. Вслед за Л.Ф. Писарьковой он оценивает городскую реформу 1870 г., как претворение в жизнь общественной концепции самоуправления, «согласно которой местное общество и государство имеют разные интересы, цели и сферы деятельности»[20,с.500]. Такую трактовку законодательства ученый обуславливает, во-первых, утверждением автономии

самоуправления от коронной администрации, во-вторых, размежеванием на местах государственных и общественных функций[20,там же]. Между тем, автор причисляет к функциям городского управления задачи только общественного характера (транспорт, образование, культура), совершенно не упоминая административные расходы, в то время как в законодательстве, так и на практике последние занимали в работе городского самоуправления главенствующее положение[20,там же]. Это достаточно хорошо показывает хотя бы и тот факт, что расходы на общественные нужды города должны были производиться только после того, как будут произведены отчисления на содержание административных структур [24,с.828-829].

Такой законодательный подход уже достаточно хорошо показывает правительственный взгляд на самоуправление, как на низовой механизм в государственной структуре.

Следовательно, оценка пореформенного городского самоуправления, как реализация общественной теории, не имеет под собой ни нормативно-правового, ни, как показал конкретный исторический материал, практического обоснования. В этом смысле наиболее приемлемой является трактовка преобразований второй половины XIX века в области самоуправления теоретиками дореволюционной историографии, которые рассматривали их как проведение в жизнь государственных интересов[21,с.138].

Насколько теоретическая база государственного курса в отношении города нашла свою реализацию на практике? Ответить на этот вопрос позволяет изучение деятельности самоуправления в административной сфере. Условно ее можно классифицировать на три основные направления: воинская квартирная повинность; содержание городской полиции; содержание городской пожарной команды.

Специфика расходов городского управления по *воинскому постую* состояла в их возмещении от казны. В 1874 году вышел правительственный указ о преобразовании квартирной воинской повинности, по которому казна

начинает выделять денежные оклады для обеспечения жильем квартирующих в городе войск. При недостатке отпускаемых казной квартирных окладов, по ст.13 Положения о преобразовании квартирной воинской повинности, на общественное управление возлагалось обеспечение расположенных в городе войск жильем с отоплением и освещением[24,с.868-869]. Выясним, насколько такая компенсация могла покрыть реальные расходы города.

По размеру квартирных окладов, для генералов и офицеров г. Вятка был отнесен к четвертому разряду, для нижних чинов – к семнадцатому разряду[1, оп.1,д.1375. – лл. 3 (об.) - 4.]. Квартирные оклады покрывали лишь половину расходов на содержание помещений под казарму воинских частей. Их увеличение наблюдается особенно в период русско-турецкой войны, когда в г. Вятка был размещен 88-ой пехотный резервный батальон. Квартирные оклады покрывали лишь половину расходов на содержание помещений под казарму батальона[1,там же].

Тогда же, из-за несоответствия размера квартирных окладов, отпускаемых казной для офицеров батальона, реальным ценам на жилье, город начинает доплачивать сумму, которая должна была компенсировать недостаток государственных отчислений.

Закономерным явлением в производстве городом расходов по воинской части становится их незначительное и несвоевременное возмещение казной. Как видно из приведенной ниже Таблицы 1, в последней трети 80-х годов XIX века, сумма возврата казной составляла в среднем 37,3% реальных издержек города[1,оп.12, д.647,л.151;оп.2,д.790,л.177;оп.2., д.933, лл. 65 (об.) - 66; оп.3, д.1856, л.28; оп.12,д. 733,л.68; 26].

Таблица 1

КВАРТИРНАЯ ВОИНСКАЯ ПОВИННОСТЬ В 80-Е ГОДЫ

	Годы		
	1879-1882	1883-1886	1887-1890
Гор. расход	2420	19898	21461
Возврат казной	248	5890	8017
Дефицит	2172	14008	13444

Таким образом, государство, изначально предполагая лишь частичную компенсацию реальных издержек города по воинской части, основной груз расходов переложило на органы городского самоуправления, на практике подтвердив тезис о приоритете государственных интересов в его системе. Это достаточно хорошо показывает и любопытный факт, имеющий место в истории думы г. Вятка. В 1874 году, когда дума возбудила ходатайство перед МВД о снятии с города долга по содержанию полиции, последнее отклонило его, как не имеющее законного обоснования. При этом дума обвинялась в меркантильных мотивах своей деятельности, в частности, в производстве значительных расходов на содержание общественного управления[2,с.344]. Как законодательство, так и циркуляры местного назначения, – все они достаточно хорошо показывают последовательность функций самоуправления в иерархии задач, отнесенных государством на обязанность города. Аналогичная картина наблюдается и при законе 1892 года, который внес коррективы лишь в структуру и в принципы формирования органов местного представительства, сохранив первоочередность расходов на государственные нужды. Несмотря на то, что с 1902 года, когда с утверждением нового разряда местностей г. Вятка с четвертого разряда был переведен в седьмой[10,с.150-152], суммы, поступающие от казны на возмещение расходов по этой части, в целом покрывали лишь 3,5 часть отчислений от города[14,с.166]. Особенно усложнялось положение города в связи с дислокацией войск в период войн или

ростом общественно-политической напряженности в стране. Так это было в период русско-японской войны, когда в декабре 1904 года, в г. Вятка были сформированы еще два батальона: 226 запасной и 37 Восточно-Сибирский батальоны, в связи с чем городское управление начинает выплачивать квартирные оклады офицерам батальона[14,там же]; в период первой русской революции, в начале 1906 года, в г. Вятка была расположена 5 сотня казачьего Оренбургского полка.

Такой закономерный удельный вес административных задач в деятельности городского управления можно вполне обоснованно назвать одним из факторов, играющих крайне негативную роль в функционировании общественного представительства. Достаточно весомым аргументом в сторону государственной природы реформаторского курса могут быть факты займов города на государственные нужды. Так, когда в 1909 году в г. Вятка была образована особая конвойная команда, на приспособление и ремонт казарм городским управлением был произведен заем у частных лиц в размере 6000 рублей из 8% годовых; в 1908 году, с размещением в городе второго и четвертого эскадронов улан, городское управление решает, для их расквартирования приобрести в собственность города два дома: один у Савинцевой стоимостью 26350 рублей, второй – у Кальсина за 15 тыс. рублей с рассрочкою платежа в течение 10 лет[12,с.126]. Летом 1909 года Казанский военный округ потребовал от городского управления постройки казарм к 1 августа 1910 года, причем без расчета на государственные субсидии, думе предлагалось заложить городскую недвижимость. В марте того же года МВД выразило согласие на выдачу беспроцентной ссуды, но лишь в половинном размере запрашиваемой суммы городом суммы и на невыгодных для него условиях[12,с.212]. Ссуда выдавалась на 12 лет, из 5% годовых, с условием, чтобы в городские сметы вносились в качестве обязательных расходов необходимые для платежа суммы[12,с.347]. Недостающую сумму для постройки казарм думой было решено достать путем частного займа в 51 тыс.

рублей, из 6-8% годовых на 10 лет, с условием его погашения равными частями[12,с.204-205]. Использование при постройке некачественного леса уже через два года поставило перед думой вопрос о ремонте казарм, который обошелся городу в 8000 тыс. рублей[12,с.469]. Кроме постройки новых зданий, для прибывающих воинских частей дума приспособлявала имеющиеся помещения для штаба, столовой, конюшен, патронного склада и т.д. В связи с началом Первой мировой войны на заседании думы 4 августа 1914 года было решено возбудить ходатайство перед МВД о разрешении городскому управлению заключить заем у частных лиц в размере 500000 тыс. рублей на военные нужды[18,с.452]. Таким образом, создавалась абсурдная ситуация, когда город производил заем у государства или добивался у него разрешения на заем для нужд самого же государства. Расходы по воинской части значительно усложняли финансовое положение города, заставляя его прибегать к займам непроизводительного характера. На 1912 год долги по административной части составляли 13,89% всех займов города. Таким образом, административная деятельность органов городского управления продолжала сохранять свои ведущие позиции и на начало XX века, становясь неотъемлемым звеном его эволюции. В условиях включения в структуру городского хозяйства капиталистических механизмов, предполагающих, в частности, активную займовую политику, государственные нужды и здесь занимали отдельную нишу, препятствуя развитию природы городского управления в качественно новом, рыночном русле. Кроме расходов на непосредственное обеспечение жильем квартирующих в городе войск, думе приходилось производить отчисления из бюджета на расходы, связанные с их размещением. В период действия Городового положения 1870 года, в основном, это было содержание лазарета батальона, который с 1884 года был передан в ведение города. Лазарет был рассчитан на 50 коек. Безвозвратные расходы на содержание и найм помещения под лазарет составляли 1500 рублей – при хроническом дефиците в бюджете – это весьма ощутимая сумма. При законодательстве 1892 года число

предметов, вводящих в расходы по воинской части, значительно возросло. В начале 1904 года город принял на свой счет телефонное сообщение в казармах батальона[10,с.161]. В 1907 году городом было проведено временное ответвление водопровода в лагерь 231 Котельнического батальона[13,с.55-56]. С этого времени на городскую думу Губернским распорядительным комитетом была возложена обязанность отвода помещения под лазарет Котельнического батальона[14,с.551-552]; в 1906 году была произведена постройка здания для размещения военных цейхгаузов Котельнического батальона, 226 запасного батальона, склада вещей и оружия неприкосновенного запаса, дружины государственного ополчения, что обошлось городу в 5500 рублей.

Таким образом, на городское самоуправление возлагался весь (от начала до конца) трудоемкий процесс реализации задач государственного назначения, что должно было способствовать его вращению в административную структуру.

Расходы города на содержание *полиции* раскрывали аналогичную картину. Разница состояла лишь в том, что если размеры по воинской повинности могли колебаться в зависимости от численности дислоцированных войск, то расходы на содержание полиции имели тенденцию прогрессировать с течением времени, так как увеличение численности городского населения влекло за собой увеличение штата городской полиции, а также расширение системы полицейских учреждений.

Так это было в 1887 году, когда МВД для Вятки был утвержден новый штат полицейской команды, по которому ее численный состав с 1 января 1888 определялся в кол-ве 50 служащих; в 1906 году, когда штат полиции Вятки был утвержден в составе 62 человек – 12 старших 50 младших чинов полиции, – что увеличило городские расходы на содержание полиции в 2 раза[14,с.551-552].

Расходы города на полицейский штат также предполагали достаточно широкий спектр задач, которые с течением времени все больше разрастались. На начало XX века они включали в себя следующее:

- отчисление из городских средств пособия казне на содержание полиции, которые от 2000 руб. при Городовом положении 1870 года, к началу века выросли до 4000 руб.;
- отвод с 1894 года помещения для канцелярии Вятского и Глазовского отделений Пермского железнодорожного жандармского управления[10,с.39];
- выплата с 1907 года пособия на содержание адресного стола при полицейском управлении[14,с.112];
- выделение с 1909 года из городского бюджета на расходы по найму помещения под сыскное отделение.

Примечательно, что государство задействовало городской бюджет и в социальной сфере. Так, на основании закона от 3 июня 1892 года, полицейским, безупречно и непрерывно прослужившим в одной и той же команде в течение семи лет, городским общественным управлением назначалось добавочное жалованье в размере 50 рублей[9,с.198-199]. Городовым, прослужившим на изложенных основаниях еще пять лет, назначалась такая же прибавка. Такие надбавки городская дума начинает выплачивать с 1896 года. Кроме текущих расходов город производил и единовременные. В частности, в 1913 году было расширено здание при первой полицейской части[17,с.106].

Таким образом, неизбежным явлением модернизационных процессов, протекающих в российских городах с разной степенью интенсивности, становится усложнение и расширение в деятельности города функций по административной части. Законодательство, в условиях активного пореформенного развития капиталистических отношений, в лице органов местного представительства создало стабильную и надежную основу реализации государственных функций на местах, где самоуправление было задействовано на всех этапах решения административных задач. Теоретически это должно было способствовать, по мере их увеличения, все большему вращению системы самоуправления в административную структуру.

Рассмотрим, насколько это подтверждалось на практике. Для этого ознакомимся с позицией города в отношении обязательств перед казной. Как показывает обзор местного материала, характерной чертой деятельности самоуправления в административной сфере было стремление освободиться от обязательных расходов. Но вопрос состоял в том, насколько у города были для этого реальные возможности. Таковых было больше на местном уровне: дума пресекала любые попытки местной администрации навязать ей дополнительные административные расходы. Это было как при законодательстве 1870 года, так и в начале XX века, когда город отклонял неоднократные предложения губернских властей об увеличении штата городской полиции[4,1875 г.,с.9;5,с.216;16,с.277].

Практически безнадежными были попытки городского управления уклониться от указов высших инстанций. Тем не менее, стремление города освободиться от содержания административных структур приобрело хронический характер на всем периоде существования пореформенного самоуправления. Как правило, основными формами такого уклонения были ходатайства. На ходатайства по освобождению города от обязательных расходов приходился основной удельный вес всех ходатайств вятского городского самоуправления в адрес правительства. С 1884 года дума через Губернский распорядительный комитет начинает посылать в министерство финансов ходатайства о снятии с нее расходов по административной части. Ходатайства возобновлялись сразу, по истечении срока, указанного в Положении о квартирной воинской повинности. С 1884 по 1892 гг. дума посылала правительству около 6 ходатайств «о снятии с г. Вятки расходов на воинские потребности», но они не были удовлетворены[1, оп.2. – д.1375. – лл. 3 (об.)-5, л.л. 144-144 (об.), л.л. 147-150]. Активное использование городом практики ходатайств наблюдалось и в последующем. При этом город либо полностью просил освободить его от расходов[14,с.710], либо временно[15,с.534-544], либо просил оказать ему пособие [15,с.790]. Практику

ходатайств можно назвать формой выражения протеста против правительственного курса в отношении города. Ходатайства являлись не единственной формой отмежевания города от задач государственного назначения. Имели место факты, когда город пытался реализовать это в законодательном порядке, с привлечением высших судебных инстанций. Так это было в 1887 году, когда увеличение городской полиции привело к конфликту как с местной, так и с высшей административной властью[1, оп.3, д.1746, л.56.]. В январе 1888 года думой было подано две жалобы: одна – на решение МВД в отношении штата полиции Вятки от 10 октября 1887 года, другая – на постановление Губернского по городским делам присутствия. Неоднократные, настоятельные требования присутствия о немедленном производстве расхода по этой части вызывали достаточно упорное противодействие думы. И только когда в декабре 1888 года (почти год спустя) думе было передано распоряжение из МВД о немедленном производстве расхода на дополнительное число полицейских, город вынужден был увеличить расходы на содержание городской полиции [6,с144.].Примечательно, что думе удалось обжаловать решение МВД в Сенате, но увеличение численности городского населения вынудило сохранить штат полиции в составе 1887 года. Уже один этот факт является довольно весомым аргументом в пользу реализации государственной теории на практике. Между тем, он достаточно ярко выявляет и общественный характер органов местного самоуправления, которые в юридическо-правовом аспекте заявляли о себе, как о представительстве пореформенного гражданского общества. Размежевание городом местных и государственных интересов достаточно хорошо показывают мотивы, которыми руководствовалось самоуправление при вынесении постановлений о возбуждении ходатайств. Так в 1884 году необходимость снятия с города расходов по воинской части дума аргументировала следующим образом: «устройство и содержание помещений для войск – есть общегосударственная потребность, которая всецело должна быть отнесена на

государственные средства, или же, по крайней мере, на средства губернского земства, т.к. квартируемые в городе войска служат для всей губернии, а не для одного города...»[5,с.254] .Городское самоуправление в своих обращениях к правительству проводило четкую грань между сферой собственных и государственных интересов, заявляя, в пассивной форме, о необходимости изменения правительственного курса в отношении города. Как говорилось в думе на заседании 2 июля 1903 года о расходах на содержание полиции, «... исполнение этой повинности, имеет, по существу дела, характер государственной потребности, вынуждает городское общественное управление откладывать другие потребности города...» Тогда же городское управление постановило: «возбудить ходатайство о том, чтобы в течение 10 лет на средства казны были приняты расходы на содержание полиции с тем, чтобы освобожденные суммы – 13500 рублей – вятским управлением затрачивались на расширение водопроводной сети и замощение городских улиц» [9,с.215]. Противопоставляя местные и государственные интересы, дума прямо заявляла о желании отмежеваться от последних. В 1906 году городская управа, по вопросу увеличения полицейской команды констатировала: «... принятие всецело расхода на содержание городской полицейской команды, является тормозом для городского управления в его деятельности и отвлекает от расходов на удовлетворение других неотложных нужд города по санитарии, медицине, народному образованию. Эти отрасли городского хозяйства и в настоящее время не отвечают потребностям текущей жизни. С увеличением обязательных расходов по расквартированию войск и содержанию полиции, городское общественное управление будет вынуждено сузить и без того ограниченные безденежьем свои задачи» ...»[12,с.213]. В сентябре 1911 года дума отмечала: «... Расход по выполнению воинской квартирной повинности, как относящийся к расходу общегосударственного характера, должен быть отведен на средства казны» ...»[15,с.485-486]. Таким образом, в противопоставлении местных и государственных интересов городское

самоуправление вполне отчетливо осознавало и формулировало принципы общественной теории. Как реализатор правительственного курса, в форме ходатайств, дума обеспечила обратную связь государственной политике. Она пыталась взять на себя координирующую роль в реформах законодательства по городскому самоуправлению, используя возложенные на него административные задачи как основу для взаимодействия. Между тем, говоря об административных расходах городского управления, необходимо отметить нецелесообразность их унификации в его деятельности. Одной из характерных черт деятельности города в государственной сфере была структурированность административных задач: армия и полиция относились к функциям государства, осуществление пожарной безопасности признавалась обязанностью местного управления. Другой вопрос в ограниченных возможностях такой работы. Тем не менее, практически на всем периоде второй половины XIX - начала XX века одним из ведущих в деятельности города было обеспечение его *пожарной безопасности*. Город не только не уклонялся от расходов по этой части, но и выходил за штатные рамки численности пожарной команды, либо принимая на свои средства связанные с этим дополнительные расходы, либо привлекая внешние источники.

Так, в 1872 дума учредила дополнительный пожарный обоз, который был в заведовании полицмейстера[1, оп.2. д.1047. л.5 (об.)]; в 1879 году были учреждены ночные караулы[1, оп.2. д.1056. л.161. (об.)]; с 1884 года дума в целях облегчения расходов по содержанию пожарной части начинает привлекать внешние источники в виде пособий от страховых обществ...»[5, с.15-16].. С 1901 года на городские средства началось радикальное реформирование постановки пожарного дела – увеличивается численный состав пожарной команды, обоза. С 1904 года брандмейстером становится Талерко, по рекомендации председателя пригородного пожарного общества Ландезена приглашенный вятским городским управлением из Санкт-Петербурга. Под его руководством началась реорганизация как пожарного обоза, так и вольной

пожарной дружины. Успешная деятельность брандмейстера неоднократно отмечалась на заседаниях думы, которая выражения благодарности подкрепляла их премированиями. На заседании думы 22 декабря 1910 отмечалось, что, благодаря своевременным распоряжениям брандмейстера Талерко, «пожары в городе всегда локализовались вовремя и опустошительного характера в течение всей службы не принимали»[16,с.874]. В этот период была значительно усовершенствована техническая оснащённость пожарной команды: были выписаны две ручные машины, приобретен один багровый и один рессорные ходы, куплено 4 бочки на колесах, произведена замена в обозе устаревших лошадей. Кроме того, город выписал электромоторную пожарную машину завода Брауна в Нюрнберге стоимостью 2700 рублей. Практически с этого времени пожарный обоз перешел в заведование управы. Усилия города не прошли даром. Как отмечал брандмейстер Талерко, побывавший в начале 1913 года на международном пожарном конгрессе в Санкт-Петербурге, «... Вятка по сравнению с другими городами империи, за исключением столиц и крупных городов, находится на должной высоте» »[17,с.197]. Образцы, представленные на выставке, не превосходили по своей конструкции и качеству аналогичные модели при пожарной части Вятки, а некоторые даже уступали. Но при этом Талерко отмечал такие крупные недостатки постановки пожарной безопасности в городе, как недостаточная численность штата пожарной команды, непроходимость улиц города, недостаточное расширение водопроводной сети»[16,с.200]. В последующем некоторые замечания были учтены городской думой. На заседании 10 марта 1914 года было принято решение установить для пожарной сигнализации телефоны в 9 водозаборных будках и на двух полицейских постах, ассигновано на это 966 рублей»[18,с.163-164].

Несомненную помощь в усовершенствовании пожарной безопасности города сыграли губернские власти. Это хорошо показывает пример устройства помещений для пожарной части. До 1860 года пожарная команда в г. Вятка

была размещена в одном помещении. С расширением города назрела необходимость устройства как минимум двух зданий под пожарную часть. Одно из помещений было выстроено благодаря субсидии, оказанной правительством из казенной пошлины со страхуемых от огня имуществ.

В конце 1906 года вятский губернатор обратился в городскую думу с предложением постройки третьей пожарной части на средства, выделенные губернским правлением»[13,с.98-100]. Городская дума отвела участок земли в северной части города, на углу Казанской и Морозовской улиц, в размере 180 квадр. саженьей. Думой с городского кирпичного завода, с доставкой на место постройки, было бесплатно отпущено 55 тыс. штук кирпича»[16,с.155-156]. В ноябре 1907 года здание для третьей пожарной части было полностью готово и передано в ведение города»[13,с.149]. В благодарность от города третья пожарная часть была названа именем вятского губернатора князя Горчакова. В целом работа города по организации пожарной безопасности носила конструктивный характер. Это было обусловлено непосредственной заинтересованностью городского представительства в грамотной постановке пожарной безопасности во всех сферах, включая социальную. Так, с 1902 года вятским городским управлением началось страхование нижних чинов штатной пожарной команды и брандмейстеров в страховом обществе «Голубой крест», каждого – в размере 1000 рублей»[6,с.115].

Кроме того, город оказывал материальную помощь вольному пожарному обществу, по ходатайству которого под устройство помещения для него думой в 1904 году был уступлен в бесплатное пользование участок городской земли, мерою 27 квадр. саженьей, с ассигнованием на постройку 500 рублей»[12,с.241]. В декабре 1904 года город принял на свой счет устройство и содержание телефонной связи между центральной телефонной станцией и пожарным депо общества, провел в нем электричество и установил электрическую сигнализацию»[12,с.173-174]. В 1910 году город юридически закрепил за собой право ведения сферой, относящейся к государственной структуре, показав

приоритет общественных интересов в выполнении административных функций. В конце 1905 года город возбудил перед правительством ходатайство о передаче пожарной команды из ведения полиции в полное заведование городского управления» [12, с.113]. Очередные ходатайства возбуждались согласно постановлениям думы от 15 октября 1907 года и 22 марта 1908 года. В сентябре 1910 года пожарная команда перешла в ведение города согласно утвержденным МВД правилам о переходе штатной пожарной команды в ведение городских управлений. Согласно этим правилам, городской думе предоставлялось право распределения личного состава команды и пожарного обоза по отдельным пожарным частям, определять местонахождения частей. Состав пожарной команды и размеры окладов определялись штатным расписанием, но думе предоставлялось право временно или постоянно увеличивать как размеры жалованья, так и численность пожарной команды» [12, с.170]. Заведование пожарной командой возлагалось на управу. Управа была обязана через губернатора представлять отчет в МВД о деятельности и составе городской пожарной команды. За начальником местной полиции оставалось право производить внезапные тревоги и осмотры пожарной команды. На заседании 19 марта 1910 года дума утвердила условия приема пожарных служащих. Существующая форменная одежда была оставлена без изменения» [15, с.181]. Большой интерес представляет толкование передачи пожарных частей в ведение городов И.И. Дитяиным. «Если принять во внимание среду, из которой ходатайства исходили, и обстановку, в которой они возбуждались, если принять во внимание, что от гласного, особенно провинциального, требовался изрядный запас гражданского мужества, так как это означало объявить местной администрации войну и явно обнаружить свой вредный образ мыслей, – если принять это в соображение, то читатель должен будет согласиться, что мы вправе отметить эти ходатайства, как факт большого симптоматического значения. Он, несомненно, свидетельствует об известном политическом брожении в муниципальной среде – притом о брожении, для

данного времени и данной среды даже весьма значительном» [19,С.227-226]. Между тем, ни о какой оппозиции правительственной политике говорить не приходится. Это достаточно хорошо показал период первой русской революции, когда в качестве первоочередной задачи дума выдвигала наведение порядка и сведения до минимума возможности столкновений в городе[11]. В своих действиях город руководствовался не политическим соображениями оппозиционного характера государственному курсу, а интересами города. Если и говорить об оппозиционном настрое городского самоуправления, то он как раз и состоял в стремлении освободиться от задач государственного назначения. Ни о каком «политическом брожении» не идет речи на том основании, что город, изначально не стремясь претендовать на какую-либо политическую роль, как раз и стремился ограничить свои функции рамками местной жизни.

Анализ практической деятельности города в административной сфере не выявляет негативной роли местной административной власти в деятельности городского самоуправления. Играя посредническую роль между правительством и городом, губернские власти старались содействовать скорейшему удовлетворению ходатайств (как это было при ходатайстве о снятии с города долга по содержанию полиции), а в случаях, требующих больших единовременных вложений, администрация порой играла решающую роль. В сфере выполнения самоуправлением административных задач противостояния между думой и местными властями не наблюдалось. Единственным фактом подобного характера можно назвать увеличение штата полиции, но это было противостояние не столько на местном, сколько на государственном уровне, когда город отказывался от выполнения решения МВД. Сам же характер думских заседаний по данному вопросу позволяет говорить о нежелании гласных вступать в открытый конфликт с местными властями.

Таким образом, именно административная сфера стала областью, в

которой наиболее ярко активизировались общественные механизмы городского представительства. Это проявилось в следующих ключевых аспектах:

1) инициативность самоуправления в отношении высшей правительственной власти, основной формой которой были ходатайства;

2) четкое разделение самоуправлением в его деятельности местных и государственных интересов;

3) структурированность городом административных задач, в которых полиция и армия рассматривались, как прерогатива государства, материальное обеспечение пожарного штата – как сфера местных интересов;

Анализ материала позволяет сделать следующие выводы. Затрагивая вопрос о правительственном курсе в отношении города, предполагающем дуализм городского самоуправления, можно обоснованно говорить о приоритете государственных задач в его деятельности. Государственная теория городского самоуправления была закреплена юридически и долгое время (практически всю вторую половину XIX века) осуществлялась на практике. Приоритет государственных задач сводил к нулю решение вопросов, касающихся насущных проблем местного городского населения, обуславливая отсутствие системы работы города в сферах образования, медицины, санитарии, благоустройства. А естественные процессы урбанизации еще больше усложняли задачи административного назначения, делая их расширение вопросом времени. Это хорошо показывает динамика развития обязательных расходов в бюджете городского управления. При увеличении их абсолютного числа более чем в 3 раза, наблюдается значительное снижение их удельного веса более чем в 6 раз (**Таблица 2** составлена по данным росписей расходов и доходов г. Вятки за 1901-1916 года.).

Таблица 2

Расходы городского управления на содержание административных структур

Годы	Квартирная воинская повинность		Городская полиция		Пожарная часть		Процентное отношение всех обязательных расходов к бюджету	
	Абс.ч	%	Абс.ч.	%	Абс.ч.	%		
1900	1742	1,38	11129	8,8	12317	9,74	25188/19,91	126548
1901	1777	1,16	13469	8,76	11876	7,72	27122/17,63	153870
1902	1737	1,19	9990	6,84	9740	6,67	21467/14,69	146152
1903	1674	1,15	14057	9,6	8167	5,58	23898/16,32	146468
1904	1142	0,59	13844	7,05	8936	4,55	22922/23,74	196556
1905	7978	3,51	14828	6,52	10194	4,48	33009/14,51	227509
1906	8740	3,4	14468	5,63	12064	4,7	35272/13,73	257024
1907	9612	3,48	21336	7,73	13055	4,73	44003/15,93	276244
1908	11370	4,06	21199	7,57	15147	5,41	47716/17,04	280073
1909	14614	4,35	22402	6,66	15916	4,73	52932/15,73	336518
1910	19248	4,97	22058	5,67	17492	4,5	58798/15,1	389367
1911	21550	4,97	21437	4,94	16862	3,89	59849/13,7	434131
1912	15801	3,14	22079	4,39	23910	4,75	61790/12,27	503723
1913	14404	2,77	22219	4,27	19214	3,7	55837/10,73	520387
1914	43522	6,7	29202	4,5	27704	4,27	100428/15,47	649549
1915	57754	7,98	31489	4,35	26463	3,66	115706/15,99	724015
1916	185473	14,4	36063	2,6	44311	3,44	80559/6,26	1288300

Таким образом, наблюдается дальнейшее увеличение расходов на административные структуры. Но если во второй половине XIX века они занимали значительные позиции, составляя половину (а иногда и более) всех расходов городского управления, то на начало века наблюдается их планомерное снижение до 6,26%. Такая картина была обусловлена развитием городского хозяйства. В условиях создания стабильной финансовой базы дума начинает производить расходы на другие статьи бюджета, относящиеся непосредственно к «местным пользам и нуждам». Таким образом, уже сам город начинает закладывать материальную базу для претворения в жизнь общественной теории. Государством была создана как правовая, так и социально-экономическая база вставания местного самоуправления в

административную структуру. Между тем, реализация правительственного курса на местах приводила подчас к несколько иным результатам. Если правительство обеспечивало приоритет государственных задач, город при отсутствии альтернативы избавления от них, стремился выстроить последовательность функций в обратном направлении. Если во второй половине XIX века шансы города на это были практически нулевыми, объективные социально-экономические процессы начала XX века создают для этого материальную базу. При сохранении и одновременной тенденции возрастания административных задач удельный вес последних начинает снижаться, уступая место расходам, относящимся к местным интересам. Примечательно, что Б.Н. Миронов, характеризуя городское самоуправление периода действия Городового положения 1892 года, рассматривает его как активное общественно-политическое явление[20,с502.]. При этом основной акцент ученый делает на оппозиционную настроенность общественного представительства в отношении государственной власти. Между тем, общественная природа городского самоуправления выражалась не столько в их общественно-политической активности, сколько в конкретной практической деятельности в рамках городской жизни. На начало XX века органы местного самоуправления начинают утрачивать свой двойственный характер, тем самым снизу, на местах, обеспечивая реализацию общественной теории. Признавая тесную взаимосвязь законотворческой правительственной политики с развитием самоуправления, нельзя говорить о ее полном претворении в жизнь. Преобладание общественных механизмов в представительных органах власти вносило в реформаторский курс свои коррективы.

Список литературы

1. GAKO.F.628.Op.2
2. GAKO.F.628.Op.3
3. Zhurnaly vyatskoy gorodskoy dumy za 1872-1876 goda.Vyatka,1877.

4. Zhurnaly vyatskoy gorodskoy dumy za 1872-1877 goda. Vyatka, 1878.
5. Zhurnaly vyatskoy gorodskoy dumy za 1880 g. Vyatka, 1881.
6. Zhurnaly vyatskoy gorodskoy dumy za 1884 g. Vyatka, 1885.
7. Zhurnaly vyatskoy gorodskoy dumy za 1901 g. Vyatka, 1902. V. 2
8. Zhurnaly vyatskoy gorodskoy dumy za 1902 g. Vyatka, 1903. V. 1.
9. Zhurnaly vyatskoy gorodskoy dumy za 1903 g. Vyatka, 1904. V. 1.
10. Zhurnaly chrezvychnykh dumskikh zasedaniy 17, 19, 20 oktyabrya 1905 goda. Vyatka, 1905.
11. Zhurnaly vyatskoy gorodskoy dumy za 1905 g. Vyatka, 1906. V. 1.
12. Zhurnaly vyatskoy gorodskoy dumy za 1907 g. Vyatka, 1908.
13. Zhurnaly vyatskoy gorodskoy dumy za 1909 g. Vyatka, 1910. V. 2
14. Zhurnaly vyatskoy gorodskoy dumy za 1910 g. Vyatka, 1911.
15. Zhurnaly vyatskoy gorodskoy dumy za 1911 g. Vyatka, 1912.
16. Zhurnaly vyatskoy gorodskoy dumy za 1913 g. Vyatka, 1914.
17. Zhurnaly vyatskoy gorodskoy dumy za 1914 g. Vyatka, 1915. V. 1.
18. Mironov B. N. Sotsial'naya istoriya. St. Petersburg, 2000 - V. 1.
19. Nemchinov V. G. Gorodskoe samoupravlenie. Moscow., 1912.
20. Petrov M. N. Gorodskoe samoupravlenie v Rossii.
21. Podligaylov P. N. Mestnoe samoupravlenie v Rossii. St. Petersburg., 1884.
22. PSZRI. Otdelenie pervoe. T. XIV. Gorodovoe polozhenie 1870 g. №48498. St. Petersburg, 1874.

References

1. State Archive of Kirov District. – F. 628.
2. State Archive of Kirov District. – F. 628.
3. Vyatka State Duma Journals, 1872 -1876. – Vyatka, 1877.
4. Vyatka State Duma Journals, 1872-1877. – Vyatka, 1878.
5. Vyatka State Duma Journals, 1880. – Vyatka, 1881.
6. Vyatka State Duma Journals, 1884. – Vyatka, 1885.

7. Vyatka State Duma Journals, 1901. – Vyatka, 1902. – V.2
8. Vyatka State Duma Journals, 1902 год. – Vyatka, 1903. – V.1.
9. Vyatka State Duma Journals, 1903. – Vyatka, 1904. – V.1.
10. Annals of Duma Emergency meetings October, 17, 19, 20, 1905. - Vyatka, 1905
11. Vyatka State Duma Journals, 1905. – Vyatka, 1906. – V.1.
12. Vyatka State Duma Journals, 1907. – Vyatka, 1908.
13. Vyatka State Duma Journals, 1909. – Vyatka, 1910. – V. 2.
14. Vyatka State Duma Journals, 1910. – Vyatka, 1911.
15. Vyatka State Duma Journal, 1911. – Vyatka, 1912.
16. Vyatka State Duma Journals, 1913. – Vyatka, 1914.
17. Vyatka State Duma Journals, 1914. – Vyatka, 1915 г. – V.1.
18. Mironov B.M. Social History / B.M. Mironov. – St. Petersburg., 2000. - V. 1.
19. Nemchinov V. City Self-Administration / V. Nemchinov. – M., 1912.
20. Petrov M.N. City Self-Administration in Russia / M. Petrov.
21. Podligailov P.N. Local Self-Administration in Russia / P. Pjdligailov. – St. Petersburg., 1884.
22. Complete Collection of Laws of the Russian Empire. – Part one. – V. XIV. – City statement 1870. – №48498. – St. Petersburg., 1874.

ДАННЫЕ ОБ АВТОРЕ

Галлямова Земфира Виленова, доцент кафедры всеобщей и отечественной истории

Елабужский филиал Казанского Приволжского университета (филиал ФГАОУ ВПО КФУ в г. Елабуга)

ул. Казанская, 89, Елабуга, Республика Татарстан, 424600, Россия

zemfiera_9@mail.ru

DATA ABOUT THE AUTHOR

Gallyamova Zemfira Vilenovna, Candidate of historical sciences, Associate Professor, Associate Professor of National and General History
Yelabuga Campus of Kazan (Volga Region) Federal University
ul. Kazanskaya, 89, Elabuga, Tatarstan, 424600, Russia
zemfiera_9@mail.ru

Рецензент:

Борчина Марина Анатольевна, кандидат исторических наук, доцент, заведующая отделом инновационных технологий КОГБУК «Вятский художественный музей имени В.М.и А.М.Васнецовых»