

## ИСТОРИЯ РОССИИ

УДК 94(47)«1914/19»

### **РОЛЬ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ В ГОДЫ ПЕРВОЙ МИРОВОЙ ВОЙНЫ**

**С. В. Букалова**

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Орловский филиал, кафедра политологии и государственной политики, г. Орёл, Россия

В годы Первой мировой войны органы земского самоуправления приняли на себя выполнение функций по «мобилизации тыла». Основными направлениями работы земств были организация лечения раненых и помощи беженцам; регламентация потребительского рынка, карточное распределение товаров первой необходимости, муниципальная торговля. Земства старались поддержать производительность крестьянского хозяйства. Органы самоуправления принимали участие в снабжении армии продовольствием и фуражом. Автор отмечает, что нараставшая вовлечённость земств в решение государственных задач, осуществлявшаяся преимущественно при посредстве Всероссийского земского союза, нередко сужала возможности органов местного самоуправления по удовлетворению нужд местного сообщества, увеличивая дистанцию между крестьянством и земством.

**Ключевые слова:** *Российская империя, Первая мировая война, земство, «мобилизация тыла».*

Проблематика местного самоуправления является весьма актуальной и даже острой в недоразвитых в гражданском отношении сообществах, сохраняющих патерналистский тип сознания. Положение становится особенно болезненным в связи с тем, что авторитарно-бюрократическая государственность, с одной стороны, вольно или невольно подавляет местную инициативу, с другой – не может обойтись без её поддержки. Особенно заметно это бывает в экстремальных обстоятельствах. В связи с этим анализ деятельности органов земского самоуправления в России в годы Первой мировой войны представляется весьма актуальным и поучительным.

В 1990–2010-е гг. появился ряд региональных исследований, освещающих деятельность различных структур и направлений самоуправления. Впервые с дореволюционного периода вышел ряд

обобщающих работ по истории земств<sup>1</sup>. Одновременно произошёл подлинный ренессанс исследовательского интереса к периоду Первой мировой войны. На пересечении этих двух тенденций оказывается изучение функционирования органов местного самоуправления.

Подход к данному вопросу оказывается в русле проблематики социальной мобилизации, которая может осуществляться по двум сценариям: имперскому, реализуемому бюрократией на основе актуализированной патерналистской солидарности, и гражданскому, подразумевающему общественную спайку на органической основе «коммуникативного разума», подкреплённого реликтовым «инстинктом самосохранения». Сложность полноценной реализации какой-либо из этих моделей определялась распадом патерналистской государственности и отсутствием полноценного гражданского общества<sup>2</sup>.

Одним из ключевых моментов в раскрытии сущности и особенностей местного самоуправления является вопрос о характере его связи с авторитарным государством. Единой точки на этот счёт до сих пор не существует. Согласно этатистскому подходу, местное самоуправление является одной из форм организации государственного управления на местах. Местные дела считаются государственными делами, делегированными органам, которые лучше осведомлены в региональных проблемах. Объем их полномочий определяет высшая власть, которая рассматривает их как разновидность исполнительной деятельности в рамках собственной политики.

Напротив, всякая общественная самодеятельность склонна сама определять свои задачи и цели, избегая какой бы то ни было опеки. В связи с этим контроль «сверху» может восприниматься как бюрократический произвол, стесняющий народную инициативу. Найти баланс между двумя подходами довольно сложно. Поэтому современные исследователи обычно ограничивают прерогативы местного самоуправления решением задач, связанных с использованием локальных ресурсов для обеспечения жизнедеятельности людей, проживающих на определённой территории<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Герасименко Г. А. Земское самоуправление в России. М., 1990; Жукова Л. А. Взаимодействие властных структур и органов земского самоуправления в России 1864 – 1917 гг. М., 2000; Судацков Н. Д. Земское и городское самоуправление России в годы Первой мировой войны. М.; Ставрополь, 2001; Петровищева Е. М. Земское самоуправление Центральной России в 1906 – 1918 гг.: эволюция на последних этапах деятельности. М., 2003.

Gerasimenko G. A., *Zemskoe samoupravlenie v Rossii*, М., 1990; Zhukova L. A., *Vzaimodeistvie vlastnykh struktur i organov zemskogo samoupravleniya v Rossii 1864 – 1917 gg.*, М., 2000; Sudavtsov N. D., *Zemskoe i gorodskoe samoupravlenie Rossii v gody Pervoi mirovoi voiny*, М., Stavropol', 2001; Petrovicheva E. M., *Zemskoe samoupravlenie Tsentral'noi Rossii v 1906 – 1918 gg.: evolyutsiya na poslednikh etapakh deyatel'nosti*, М., 2003.

<sup>2</sup> Булдаков В. П., Леонтьева Т. Г. Война, породившая революцию. М., 2015. С. 68.

Buldaikov V. P., Leont'eva T. G., *Voina, porodivshaya revolyutsiyu*, М., 2015, S. 68.

<sup>3</sup> Кокарев И. Е. Местные сообщества и местное самоуправление: технологии участия: Пособие для организаторов. М., 2007. С. 56.

В сущности, такие задачи в дореволюционной России решали соседские сообщества в форме деревенского мира, исполнявшие функции ближайшей социализации, социального контроля и социальной защиты. В подобном направлении мог действовать и церковный приход. Но эти объединения оставались не вполне институционализированными и не могли составить системное целое даже в локальных рамках.

Несколько населённых пунктов (или один крупный, или в определённых случаях – даже его часть) объединялись в *сельское общество*, наделённое административными функциями и являвшееся, поэтому низшей единицей административно-хозяйственного управления крестьянским населением. В среднем сельское общество включало 95 деревенских дворов и около 600 человек.

Следующим уровнем территориальной организации власти была *волость* – крестьянская административно-территориальная единица со своими сословными органами управления и суда. Волости насчитывали, как правило, около полусотни населённых пунктов, 2–3 тыс. дворов и до 20 тыс. жителей. Таким образом, волость выходила за рамки соседской самоорганизации, выполняя преимущественно управленческие функции.

В пореформенный период власть предпочла консервацию общинных отношений ради контроля над ситуацией на местах. Однако общинное самоуправление не могло решить объективно вставшую задачу модернизации пореформенной деревни – превращение крестьян в «свободных сельских обывателей», привития им ценностей хозяйственного индивидуализма, представлений о свободе совести, правах человека, верховенстве закона, не говоря уже о принципах представительной демократии. В экстремальных условиях это могло сказаться весьма болезненно. Поэтому рано или поздно предстояло вытеснить общинные начала качественно новыми принципами конструктивной консолидации сельской среды. Самодержавная бюрократия исходила из того, что эту роль в полной мере могут выполнить всесословные земства. Однако существовавшие земства оказались не готовы исполнить роль центров низовой всесословной консолидации, ибо не распространялись на волостной уровень. Между тем к крестьянину – «природному человеку» – нужен был особый подход<sup>4</sup>.

Земство, действовавшее на уровне уезда и губернии, не могло восприниматься крестьянами как орган *собственного* самоуправления. Существует немало свидетельств о том, что земство и его деятельность воспринимались крестьянами как «барская затея». Так, Саратовская губернская земская управа в докладе земскому собранию (1905 г.) писала: «Относительно земства в деревне существуют подчас самые невероятные представ-

---

Kokarev I. E., *Mestnye soobshchestva i mestnoe samoupravlenie: tekhnologii uchastiya: Posobie dlya organizatorov*, М., 2007, S. 56.

<sup>4</sup> Леонтьева Т. Г. Российское реформаторство: генетический изъян? // Россия и современный мир. 2004. № 4 (45). С. 69–71.

Leont'eva T. G., *Rossiiskoe reformatorstvo: geneticheskii iz"yan?*, Rossiya i sovremennyy mir, 2004, № 4 (45), S. 69–71.

ления и земство, земские работники смешиваются и общем понятии начальства, которое приказывает, предписывает, берет подати и налоги, оставляя в стороне сознательное участие в земской деятельности самого населения»<sup>5</sup>. В традиционном обществе, в отличие от гражданского, представления о социальной структуре не иерархичны, а дихотомичны. Такое положение не только сохранилось в России ко времени Первой мировой войны, но и в известной степени усугубилось в связи с самоизоляционным укреплением института общины, по-своему реагирующей на экстремальные обстоятельства.

Многочисленные земские служащие по найму, выполнявшие основную земскую работу, так называемый «третий элемент», при всем их интеллигентском «народолюбии» воспринимались крестьянским миром как «чужаки», не занятые земледельческим трудом и не вписывающиеся в социальную структуру крестьянской общины (обретая статус, сопоставимый с положением сельского духовенства). Сама земская интеллигенция также подчёркивала миссионерский, культуртрегерский характер своей деятельности, т. е. своё «внешнее» положение по отношению к крестьянскому миру. Предпринимаемые земствами усилия в области здравоохранения, образования и т. п. далеко не сразу получали признание у тех, кому были адресованы. Внешняя вестернизированность светски образованной сельской интеллигенции (учителей, врачей, агрономов) отталкивала традиционалистские низы, а их «ученость», не совпадавшая с непосредственным духовным и хозяйственным опытом крестьян, вызывала инстинктивное недоверие со стороны последних<sup>6</sup>.

Например, крестьяне долгое время с большой осторожностью относились к земской медицине, особенно к хирургическим операциям. Необходимость обучения в светской школе также с трудом воспринималась крестьянами, ориентированными не на абстрактное знание, а на трудовые навыки и соответствующие добродетели. Только после сокращения срока службы в армии лица, уже имеющие начальное образование и расширившие свой кругозор, смогли взглянуть на «ученость» по-иному, однако и после этого обучение девочек продолжало считаться большинством из них необязательным. Традиционализм противится всему тому, что выходит за рамки обозримого «полезного» опыта и житейских практик.

Таким образом, феномен местного самоуправления в России исторически возник «между двух берегов» – между консервативным локальным сообществом и «модернизирующим» (в собственных интересах) государством. Применительно к российскому дореволюционному опыту развития

---

<sup>5</sup> Цит. по: Горшков Д. *Крестьяне и земство*: Электронный ресурс. – Режим доступа: <http://library.kr.ua/elib/gorshkov/ind3.html> (Дата обращения 06.07.2015).

Gorshkov D., *Krest'jane i zemstvo*, Jelektronnyj resurs, Rezhim dostupa: <http://library.kr.ua/elib/gorshkov/ind3.html> (Data obrashhenija 06.07.2015).

<sup>6</sup> Леонтьева Т. Г. Указ. соч. С. 71.

Leont'eva T. G., *Op. cit.*, S. 71.

структур земского самоуправления сложился своеобразный парадокс: если с высоты рационально-аналитического мышления очевидно противостояние земства, как основы местного самоуправления, центральной власти, то для крестьянского сознания характерно ощущение неразделенности существующих земской и государственной власти<sup>7</sup>.

В предвоенные годы баланс земской активности сместился в сторону практически-хозяйственной работы в интересах местного сообщества: деревенская жизнь, хотя и медленно, прогрессировала. Однако под воздействием военных обстоятельств в деятельности земского самоуправления появились качественно новые аспекты: над потребностями местного сообщества выросли неотложные общегосударственные задачи. Участие структур самоуправления в решении последних существенно меняло их роль в самосознании общественности: земства становились опасными для самодержавной власти. Работа земств заметно разнообразилась. Можно выделить следующие новые функции: помощь семьям участников войны; регулирование потребительского рынка; помощь беженцам; лечение раненых; заготовка продовольствия и фуража для армии; изготовление снаряжения, обмундирования и боеприпасов. Реализация названных функций по-новому расставляла акценты в отношениях самоуправлений как с местным сообществом, так и с властью.

Пожалуй, самой яркой страницей военной истории земств стало их участие в создании системы медицинской помощи больным и раненым воинам, позволившее создать общеземскую организацию, которая не могла не сыграть существенную роль в противостоянии авторитарно-бюрократическому режиму.

Первые попытки образования общероссийского земского объединения были сделаны еще до начала военных действий. Опираясь на опыт русско-японской войны, 17 июля 1914 г. на совещании членов Московской губернской земской управы совместно с представителями уездных земств было признано необходимым обсудить «Проект организации объединения всех земств в деле помощи раненым». На следующий день этот проект был представлен министру внутренних дел Н. А. Маклакову и получил его одобрение. Затем на съезде губернских уполномоченных в Москве 30 июля 1914 г. был образован Всероссийский земский союз. На волне временного патриотического единения общества вокруг верховной власти, 12 августа последовало высочайшее соизволение на разрешение его деятельности на время войны.

Первоначально Земский союз намеревался организовать помощь больным и раненым в пределах собственных средств. При этом подразуме-

---

<sup>7</sup> Аксенов В. Б. Иррационализация массового сознания обывателей в 1914–1916 гг. как кризис информационной политики земства и государства // Вестник Тверского государственного университета. Серия: История. 2015. № 1. С. 6.

Aksenov V. B., *Irratsionalizatsiya massovogo soznaniya obyvatelei v 1914–1916 gg. kak krizis informatsionnoi politiki zemstva i gosudarstva*, Vestnik Tverskogo gosudarstvennogo universiteta, Seriya Istoriya, 2015, № 1, S. 6.

валось, что его деятельность будет ограничена тылом. Все учреждения ВЗС действовали под общим руководством главноуполномоченного Российского общества Красного Креста по эвакуации во внутренние районы империи<sup>8</sup>. Формальная подчинённость учреждений ВЗС Красному Кресту при их фактической автономности освобождала Земский союз от необходимости разработки и принятия устава, обязательного для всех прочих общественных организаций, который чётко определял бы сферу его деятельности.

Расширение территориального охвата и компетенции общеземской организации происходило нередко по инициативе государственных органов. В первые месяцы после начала войны эвакуационное управление Главного управления Генерального штаба (ГУГШ) совместно с представителями Земского союза и Союза городов разработали новый план эвакуации, переложивший основную тяжесть создания госпитальных мест на общественные организации. К сентябрю 1916 г. доля ВЗС в общем числе коек для раненых составляла 18,5 %<sup>9</sup>; вне театра военных действий, где были расположены в основном госпитали для длительного лечения раненых, этот процент был ещё выше. Так, в Орловской губернии на долю лечебных заведений ВЗС приходилось 51,3 % госпитальных мест<sup>10</sup>.

Создание фронтовых учреждений ВЗС предполагало ещё большую переориентацию всей организации на решение общегосударственных задач. Соответственно вольно или невольно земство отрывалось от интересов местного сообщества – своей естественной организационной основы. Добровольное участие земств в лечении раненых сокращало объём медицинской помощи, доступной местному населению, так как больничные койки теперь оказывались занятыми ранеными солдатами. Для содержания госпиталей и прочих связанных с войной расходов земствам приходилось прибегать к займам. Около четверти из них осуществлялось из специальных, оборотных и запасных капиталов, т. е. тех средств, которые могли быть направлены на развитие уездного хозяйства, прежде всего его инфраструктуры. Также уездные земства пользовались займами из оборотных

---

<sup>8</sup> Обзор деятельности Главного комитета Всероссийского Земского союза 1 августа 1914 – 1 февраля 1915: Представлен Собранию уполномоченных губернских земств. М., 1915. С. 27.

Obzor deyatel'nosti Glavnogo komiteta Vserossiiskogo Zemskogo soyuza 1 avgusta 1914 – 1 fevralya 1915, Predstavlen Sobraniyu upolnomochennykh gubernskikh zemstv, M., 1915, S. 27.

<sup>9</sup> Асташов А. Б. Союзы земств и городов и помощь раненым в Первую мировую войну // Отечественная история. 1992. № 6. С. 170.

Astashov A. B., *Soyuzы zemstv i gorodov i pomoshch' ranenym v Pervuyu mirovuyu voynu*, Otechestvennaya istoriya, 1992, № 6, S. 170.

<sup>10</sup> Доклад о деятельности Орловского губернского комитета Всероссийского земского союза в деле помощи больным и раненым воинам по Орловской губернии за 1916 г. Орёл, 1917. С. 13.

Doklad o deyatel'nosti Orlovskogo gubernskogo komiteta Vserossiiskogo zemskogo soyuza v dele pomoshchi bol'nym i ranenym voynam po Orlovskoi gubernii za 1916 g., Orel, 1917, S. 13.

капиталов губернских земств, «влезали в долги» к банкам и частным лицам. Например, Воронежский губернский комитет ВЗС с августа 1914 г. по июль 1915 г. получил на свою деятельность 750 тыс. руб. от Главного комитета ВЗС, 164 тыс. руб. было ассигновано губернским земствам безвозвратно и 75 тыс. руб. составили заимствования из местных средств. При этом к началу 1915 г. ВЗС перечислил губернии только 100 тыс. руб., и до середины 1915 г. почти вся деятельность губернского комитета ВЗС осуществлялась за местный счёт.

Примечательно, что система призрения беженцев, созданная на год позже системы помощи раненым, была организована иным образом: роль органов местного самоуправления в ней оказалась несравнимо скромнее, хотя в принципе беженцы могли интегрироваться в местное сообщество более основательно, нежели раненые. Не желая содействовать росту общественно-экономического значения Земского союза, правительство предпочло ассигновать средства на помощь беженцам непосредственно губернским земским управам.

В период притока беженцев губернские комитеты ВЗС получали средства не только от своего руководства, но и от главноуполномоченных Северо-Западного и Юго-Западного фронтов. Они занялись созданием на узловых железнодорожных станциях распределительных пунктов и справочных бюро, а также организацией медицинской помощи. Однако законом от 30 августа 1915 г. забота об обеспечении нужд беженцев была возложена на МВД и подведомственные ему органы. Чтобы избежать ведомственной неразберихи, на местах стали образовываться Совещания по устройству беженцев под руководством губернаторов. При этом непосредственным обеспечением нужд беженцев занимались губернские, городские и уездные комитеты при земских управах и городских общественных управлениях, которые, в частности, ведали распределением пайков. Сложившаяся система помощи беженцам втягивала под своё начало также волостные и сельские комитеты. Так, в Тамбовской губернии было образовано 472 местных комитета, т. е. возникла достаточно разветвлённая их сеть<sup>11</sup>. В компетенцию комитетов входило распределение и расселение беженцев, подыскание работы для них и медико-санитарное обслуживание, для чего при управах могли создаваться специальные отделы и комиссии. В целом земское участие в судьбе беженцев выразилось не столько в их прямой материальной поддержке (по аналогии с семьями призванных), сколько в создании организационной инфраструктуры для обеспечения их жизнедеятельности: получение пособий, одежды, жилья, работы, лечения и т. п. Для большей централизации этого дела союзы земств и городов создали объединённый отдел по обустройству беженцев.

В целом происходила неуклонная централизация, бюрократизация и этатизация земского дела. Вместе с тем земство отрывалось от своей есте-

---

<sup>11</sup> Алёхина Е. В. Указ. соч. С. 96.  
Alekhina E. V., *Op. cit.*, S. 96.

ственной сферы деятельности. Эти процессы вели к неуклонному отчуждению земства от массы населения, интересы которого оно было призвано обслуживать.

Вопрос об организации систематической помощи беженцам стал предметом обсуждения на Собрании уполномоченных губернских земств 7–9 сентября 1915 г. Предполагалось оказывать помощь беженцам на тех же основаниях, что и раненым. Собрание предоставило Главному комитету ВЗС общее руководство и право запроса кредитов в Особом совещании по беженцам<sup>12</sup>. Однако эти планы встретили решительное противодействие со стороны правительства. Но ВЗС всё же не отстранялся полностью от этого рода деятельности: только за вторую половину 1915 г. он получил из казны 1,4 млн. рублей на соответствующие нужды<sup>13</sup>.

Согласно Руководящим положениям по устройству беженцев от 2 марта 1916 г., главное руководство обеспечением их нужд было передано подчинённым Министерству внутренних дел главноуполномоченным по районам. Одновременно был взят курс на максимальное сокращение государственной помощи беженцам, переводу их на самообеспечение. Поскольку беженская масса рассматривалась как источник рабочей силы, ставилась цель их скорейшей интеграции в местное сообщество. В целях трудоустройства беженцев при ВЗС действовало Бюро труда, возглавлявшее 153 местных трудовых бюро<sup>14</sup>. Также работало Центральное справочное бюро, которое вело регистрацию беженцев и могло предоставить заинтересованным лицам адресную справку о их местонахождении.

В первые дни войны на повестку дня встали вопросы помощи семьям мобилизованных. Они наделялись государственным пособием, распределявшимся через уездные попечительства, обязанности по содержанию которых возлагались на земства. Ведением дел попечительств занимались уездные земские управы. Довольно быстро выяснилось, что закон 1912 г. «О призрении нижних воинских чинов и их семейств» не охватывает всего разнообразия жизненных ситуаций. Прежде всего, государственного пособия оказались лишены невенчаные жёны и внебрачные дети, а также племянники, проживавшие в семье мобилизованного. Земствами были оперативно отпущены соответствующие государственные ассигнования. В Орлов-

---

<sup>12</sup> Краткий очерк деятельности Всероссийского Земского союза. М., 1916. С. 42.

Kratkii ocherk deyatel'nosti Vserossiiskogo Zemskogo soyuza, M., 1916, S. 42.

<sup>13</sup> Куликов С. В. Всероссийский Земский Союз // Россия в Первой мировой войне. М., 2014. Т. 1. С. 445.

Kulikov S. V., *Vserossiiskii Zemskii Soyuz*, Rossiya v Pervoi mirovoi voine, M., 2014, T. 1, S. 445

<sup>14</sup> Погребинский А. П. К истории союзов земств и городов в годы империалистической войны // Исторические записки. 1941. № 12. С. 48.

Pogrebinskii A. P., *K istorii soyuzov zemstv i gorodov v gody imperialisticheskoi voiny*, Istoricheskie zapiski, 1941, № 12, S. 48.



ской губернии средства на призрение семей запасных составили 50 тыс. рублей; ещё 68,6 тыс. руб. на эти цели было направлено уездными земствами<sup>15</sup>.

Немалых средств потребовала и выплата жалования земским служащим, ушедшим на фронт. Большинство земств придерживалось положений Устава о воинской повинности, согласно которым лица, призванные с госслужбы, сохраняли на время пребывания в армии должность и содержание. Как вариант, земства могли сохранять за призванным половину его жалования либо назначать пособие в зависимости от семейного положения. Тамбовское земство с начала 1916 г. выплачивало жалование только нижним чинам, так как выяснилось, что офицеры и без того получают достаточное содержание из казны. Полные выплаты сохранялись и за лицами, оказавшимися в плену<sup>16</sup>.

По мере новых воинских наборов обозначилась проблема нехватки рабочих рук в семьях призванных. Если страда 1914 г. была успешно проведена на основе соседской взаимопомощи, то с ростом тягот войны (и в связи с вздорожанием наёмной рабочей силы) этот источник был исчерпан. Земство видело решение проблемы в расширении использования сельхозмашин. Семьям призванных земство бесплатно предоставляло в пользование инвентарь и оборудование. Нужда в посевном материале удовлетворялась за счёт продовольственных ссуд уездного земства. Согласно Положению МВД от 4 апреля 1916 г., разрешалось предоставление краткосрочных беспроцентных ссуд из губернских и общественных продовольственных капиталов губернским и уездным земствам, сельским обществам и сельским кооперативам для снабжения населения сельхозорудиями, семенами и рабочей силой.

Побочными средствами пополнения рабочей силы выступало привлечение к сельскохозяйственным работам беженцев, учащихся, военнопленных.

Согласно «Правилам об отпуске военнопленных на сельскохозяйственные работы» от 10 февраля 1915 г., пленные поступали в распоряжение губернских и уездных земских управ. Губернские управы устанавливали размер оплаты труда военнопленных, часть которой владельцы перечисляли земствам, а часть выдавали работнику. Направление военнопленных землевладельцам осуществлялось по запросам земств, адресуемым в Управление военного округа (до лета 1915 г. – через губернаторов). Среди землевладельцев пленные распределялись также земствами сообразно потребностям и возможностям содержания. Последнее обстоятельство привело к тому, что трудом пленных преимущественно пользовались помещичьи хозяйства – в общей массе рабочей силы крестьянских хозяйств военнопленные составляли 1,5 %, а в частновладельческих хозяйствах – до 30 %<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> Государственный архив Орловской области (ГА ОО). Ф. 2. Оп. 1. Д. 503. Л. 228.  
State archive of the Oryol region (GA OO), F. 2, Op. 1, D. 503, L. 228.

<sup>16</sup> Алехина Е. В. Указ. соч. С. 75.

Alekhina E. V., *Op. cit.*, S. 75.

<sup>17</sup> О деятельности экономического отдела Главного комитета Всероссийского земского союза. М., 1916. С. 10.

Трудовые дружины учащихся, создававшиеся для помощи крестьянским семьям, оставшимся без работников, пользовались вниманием Министерства народного просвещения, Комитета по оказанию благотворительной помощи семьям лиц, призванных на войну великой княгини Елизаветы Фёдоровны. Земства могли предоставлять им помещения, прикреплять земских агрономов и техников в качестве инструкторов. Главным комитетом ВЗС было разработано типовое положение о трудовых дружинах. Они должны были создаваться не только для пополнения рабочей силы в крестьянских хозяйствах, но и для работы на устраиваемых общественных огородах<sup>18</sup>. Через губернские комитеты управы передавали сведения о работе дружин в Экономический отдел Главного комитета ВЗС<sup>19</sup>.

Широкое распространение получило устройство уездными земствами детских яслей («очагов», «садов», приютов). Форма коллективного содержания детей существовала и до войны, но имела преимущественно экспериментальный характер и преследовала санитарно-гигиенические цели. Теперь же основным назначением яслей стало освобождение матерей для летней страды и работы по найму.

Были разработаны программы опеки солдатских сирот. Прежде всего земство оказывало содействие получению ими школьного и профессионального образования, устраивая патронаты для беспризорников, общежития при народных школах и «школьный приварок», а также назначая именные стипендии для обучения сирот и содействуя усыновлению круглых сирот.

Наряду с устройством и содержанием госпитальной сети местные структуры Земского союза приняли на себя задачу реабилитации жертв войны. При Главном комитете ВЗС был образован отдел по призрению увечных воинов, он оказывал финансовую и консультативную помощь; губернские комитеты брали на себя устройство общежитий («убежищ») и курсов, обучение грамоте. Задачи уездных комитетов ВЗС в отношении реабилитации инвалидов заключались в организации ручного труда в госпиталях, распределении инвалидов по приютам, мастерским и курсам, в помощи уже прошедшим обучение и их семьям<sup>20</sup>.

Председатель тверского отделения Всероссийского союза городов А. А. Червен-Водали пытался склонить городские власти ассигновать до-

---

О deyatel'nosti ekonomicheskogo otdela Glavnogo komiteta Vserossiiskogo zemskogo soyuza, М., 1916, S. 10.

<sup>18</sup> ГА ОО. Ф. 496. Оп. 1. Д. 4. Л. 101–101 об.

ГА ОО, Ф. 496, Оп. 1, Д. 4, Л. 101–101 об.

<sup>19</sup> О деятельности экономического отдела... С. 20.

О deyatel'nosti ekonomicheskogo otdela... S. 20.

<sup>20</sup> Алёхина Е. В. Указ. соч. С. 60.

Alekhina E. V., *Op. cit.*, S. 60.

полнительные средства на расширение санатория в предместье Твери Черногоубове для лечения заболевших туберкулезом на полях сражений<sup>21</sup>.

Г. Е. Львов в письме председателю Воронежской губернской земской управы В. И. Толмановскому предлагал ему ходатайствовать перед правительством об ассигновании Земскому Союзу средств на приюты для военных сирот и трудоустройство увечных воинов. Показательно, что, желая включить эти вопросы в повестку для своей деятельности, верхушка ВЗС предпочитала представить их как инициативу «снизу». Попечение об инвалидах войны было окончательно закреплено за ВЗС 21 июня 1916 г.<sup>22</sup>

Земские учреждения привлекались к решению и продовольственной проблемы. С их участием разрабатывались нормы потребления продуктов, вводилась карточная система распределения, устанавливались твёрдые цены и организовывались закупки продовольствия для нужд армии. С первых дней войны на посты местных уполномоченных по закупке хлеба для армии в основном назначались председатели губернских земских управ. Они же с осени 1915 г. стали губернскими уполномоченными при председателе Особого совещания по продовольствию в производящих губерниях. На уездном уровне эти функции возлагались на председателей уездных земских управ. С февраля 1916 г. им предоставлялось эксклюзивное право выдавать разрешения на внеочередную погрузку продовольствия.

По мере нарастания диспропорций на продовольственном рынке некоторые земства потребляющих районов были вынуждены подключиться к снабжению своего населения зерном, осуществляя самостоятельные закупки. При этом возникала конкуренция с местными уполномоченными по закупке хлеба для армии и друг с другом, в том числе и за вагоны для доставки приобретённого. В Калужской губернии на это накладывалось соперничество губернского земства и прочих контрагентов на рынке продовольствия: уездные земства, городские управы и частные торговцы обращались в губернскую управу за предоставлением права самостоятельных закупок в тех губерниях, которые по плану продовольственного снабжения были отведены Калужской губернии. Не желая расплыть свою квоту, управа отказывала им, ставя себя под удар обвинений в отсутствии хлеба<sup>23</sup>.

Существовало два вида финансовой поддержки правительством муниципальных закупок продовольствия: ссуды из «общеимперского продовольственного капитала» и гарантии займов городов и земств в частных

---

<sup>21</sup> Леонтьева Т. Г. «Победа зависит не от количества штыков и снарядов»: настроения тверской провинции в 1914–1917 годы // Вестник Тверского государственного университета. Серия: История. 2014. № 1. С. 30–31.

Leont'eva T. G., «Pobeda zavisit ne ot kolichestva shtykov i snaryadov»: nastroeniya tverskoi provintsii v 1914–1917 gody, Vestnik Tverskogo gosudarstvennogo universiteta, Seriya Istorii, 2014, № 1, S. 30–31.

<sup>22</sup> Куликов С. В. Указ. соч. С. 445.

Kulikov S. V., *Op. cit.*, S. 445.

<sup>23</sup> Суханова О. Н. Указ. соч. С. 137.

Sukhanova O. N., *Op. cit.*, S. 137.

банках. Губернские земства получали от правительства субсидии на проведение продовольственных закупок. В октябре 1915 г. Совет министров одобрил расходы на субсидирование городских и земских закупок продовольствия в размере 30 млн руб<sup>24</sup>.

В годы Первой мировой войны земское и городское самоуправление вышло за рамки попечения «о местных пользах и нуждах». Военные обстоятельства способствовали развитию новых форм земской деятельности. При этом условия войны вели к сокращению и свёртыванию традиционных земских программ, но поощряли развитие социальноориентированной деятельности в виде устройства яслей и трудовых дружин, дополнительных пособий, реабилитации инвалидов войны. Эта активность протекала преимущественно на участковом, волостном и уездном уровне.

Расширение территориального охвата и функционала Земского союза вело за собой увеличение его финансирования казной. Включив представителей ВЗС в состав Особых совещаний, правительство стремилось встроить общеземскую организацию в систему чрезвычайных государственных органов военного времени. Ожидалось, что правительство будет всячески содействовать привлечению к своей работе представителей земского и городского союзов. Впрочем, дальше призывов дело не пошло<sup>25</sup>. Сами земские деятели признавали, что «Земский Союз давно уже вышел за пределы тех рамок, которые были предопределены ему правительством... На него возложено исполнение целого ряда задач общегосударственного значения...»<sup>26</sup>. В том же русле лежало привлечение земского аппарата к заготовке продовольствия для армии, в ходе которого земствам, пожалуй, впервые пришлось противопоставлять себя интересам местного населения, проводя реквизиции. Напротив, участие земств в изготовлении предметов военного снаряжения было возможно при широком привлечении ремесленников и кооперативов, продолжая в определённом смысле довоенную земскую деятельность по содействию промыслам. С середины 1915 г. мобилизация мелкой кустарно-ремесленной промышленности была передана земствам, образовав новое направление их деятельности в рамках Земгора.

В годы войны местное самоуправление всё теснее функционально, организационно и финансово интегрировалось с системой государственной власти на центральном и губернском уровне. Так, в адресованном губернаторам циркуляре министра внутренних дел от 11 сентября 1916 г. от местных представителей власти требовалось «принятие решительных мер к пресече-

---

<sup>24</sup> *Мацузато К.* Земства во время Первой мировой войны: межрегиональные конфликты и падение царизма // *Земский феномен: политологический подход*. Саппоро, 2001. С. 115–116.

*Matsuzato K.*, *Zemstva vo vremya Pervoi mirovoi voiny: mezhregional'nye konflikty i padenie tsarizma*, *Zemskii fenomen: politologicheskii podkhod*, Sapporo, 2001, S. 115–116.

<sup>25</sup> *Булдаков В. П., Леонтьева Т. Г.* Указ. соч. С. 181.

*Buldaikov V. P., Leont'eva T. G.*, *Op. cit.*, S. 181.

<sup>26</sup> Краткий очерк... С. 51.

*Kratkii ocherk...* S. 51.

нию попыток органов местного самоуправления вступать в политическую борьбу с правительством, каковая борьба недопустима и нетерпима со стороны учреждений, включённых в систему государственного управления».

Нельзя признать состоятельными утверждения, подобные тому, что «в годы Первой мировой войны проявились потенциальные возможности местного самоуправления, которые не раскрылись до конца из-за политики самодержавия, которое его давило, не давая возможности свободного развития»<sup>27</sup>, ибо имевшее место преобразование институтов мирного времени в инфраструктуру, нацеленную на мобилизацию экономики<sup>28</sup>, инициировалось, финансировалось и регламентировалось государством. Особенностью Российской империи, которая сыграла роль как в мобилизационной трансформации социально-экономической сферы, так и в последующих революционных событиях, была гетерогенность культуры администрирования: культура управленцев представлялась симбиозом вотчинных и бюрократических начал, оппозиционеры мыслили категориями европейских и славянофильских абстракций, а подданные оперировали установками традиционного общества<sup>29</sup>. В итоге вместо движения к гражданскому обществу – единственному, что могло обновить и спасти империю в экстремальных условиях, интересы местного сообщества всё в большей степени подчинялись, а порой и приносились в жертву государственным интересам.

#### Список литературы:

1. Аксенов В. Б. Иррационализация массового сознания обывателей в 1914–1916 гг. как кризис информационной политики земства и государства // Вестник Тверского государственного университета. Серия: История. 2015. № 1. С. 4–21.
2. Алёхина Е. В. Деятельность Тамбовского земства в годы Первой мировой войны: автореф. дисс. ... канд. ист. наук. Тамбов, 2005. – 22 с.
3. Асташов А. Б. Союзы земств и городов и помощь раненым в Первую мировую войну // Отечественная история. 1992. № 6. С. 169–172.
4. Булдаков В. П. Первая мировая война и коллизии российских культурных иерархий, 1914–1916. (к постановке проблемы) // Вестник Тверского государственного университета. Серия: История. 2012. Вып. 1. С. 3–18.

---

<sup>27</sup> Судацов Н. Д. Земское и городское самоуправление России в годы Первой мировой войны: автореф. дисс. ... доктора ист. наук. М., 2002. С. 9.

Sudavtsov N. D., *Zemskoe i gorodskoe samoupravlenie Rossii v gody Pervoj mirovoj vojny*: avtoref. diss. ... doktora ist. nauk. M., 2002. S. 9

<sup>28</sup> Мацузато К. Указ. соч. С. 105.

Matsuzato K., *Op. cit.*, S. 105.

<sup>29</sup> Булдаков В. П. Первая мировая война и коллизии российских культурных иерархий, 1914–1916 (К постановке проблемы) // Вестник Тверского государственного университета. Серия: История. 2012. Вып. 1. С. 6.

Buldaikov V. P., *Pervaya mirovaya voina i kollizii rossiiskikh kul'turnykh ierarkhii, 1914 – 1916. (K postanovke problemy)*, Vestnik Tverskogo gosudarstvennogo universiteta, Seriya Istoriya, 2012, Vyp. 1, S. 6.

5. Булдаков В. П., Леонтьева Т. Г. Война, породившая революцию. М.: Новый Хронограф, 2015. – 720 с. (Серия «Российское общество. Современные исследования»).
6. Герасименко Г. А. Земское самоуправление в России. М., 1990. – 264 с.
7. Горшков Д. Крестьяне и земство: Электронный ресурс. – Режим доступа: <http://library.kr.ua/elib/gorshkov/ind3.html> (Дата обращения 06.07.2015).
8. Жукова Л. А. Взаимодействие властных структур и органов земского самоуправления в России 1864 – 1917 гг. М., 2000. – 307 с.
9. Кокарев И. Е. Местные сообщества и местное самоуправление: технологии участия: Пособие для организаторов. М.: МОНФ, 2007. – 208 с. (Серия: Библиотека местного самоуправления, Выпуск 63).
10. Куликов С. В. Всероссийский Земский Союз // Россия в Первой мировой войне. М.: РОССПЭН, 2014. Т. 1. С. 445–446.
11. Леонтьева Т. Г. «Победа зависит не от количества штыков и снарядов»: настроения тверской провинции в 1914–1917 годы // Вестник Тверского государственного университета. Серия: История. 2014. №1. С. 24–38.
12. Леонтьева Т. Г. Российское реформаторство: генетический изъян? // Россия и современный мир. 2004. № 4 (45). С. 68–81.
13. Мацузато К. Земства во время Первой мировой войны: межрегиональные конфликты и падение царизма // Земский феномен: политологический подход. Саппоро: Slavic Research Center, Hokkaido University, 2001. С. 144–198.
14. Петровичева Е. М. Земское самоуправление Центральной России в 1906 – 1918 гг.: эволюция на последних этапах деятельности. М., 2003. – 353 с.
15. Погребинский А. П. К истории союзов земств и городов в годы империалистической войны // Исторические записки. 1941. № 12. С. 39–60.
16. Судаццов Н. Д. Земское и городское самоуправление России в годы Первой мировой войны. М.; Ставрополь, 2001. – 718 с.
17. Судаццов Н. Д. Земское и городское самоуправление России в годы Первой мировой войны: автореф. дисс. ... докт. ист. наук. М., 2002. – 47 с.
18. Суханова О. Н. Калужское земство в годы Первой мировой войны: автореф. дисс. ... канд. ист. наук. Владимир, 2012. – 22 с.

**THE ROLE OF THE LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE  
STATE GOVERNMENT SYSTEM OF THE RUSSIAN EMPIRE  
DURING WORLD WAR I**

**S. V. Bukalova**

The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Oryol branch, The Dept of Political Science and State Policy,  
*Oryol, Russia*

During World War I local authorities (zemstvos) assumed new duties of the «home front mobilization». The main sectors of the local self-

government activities were organization of wounded soldiers treatment and refugees aid, consumer market regulation, in particular, and card distribution of the consumer goods, municipal trade. Zemstvos tried to support farms productivity. Zemstvos also took part in the food provision to the army and military equipment production. The author points out that increased zemstvos' involvement in the state problems, which was realized mostly by the membership in the All-Russian Zemstvos Union, reduced the opportunities of the local authorities in satisfying needs of the local community and increased the distance between peasants and local self-government.

**Keywords:** *Russian Empire, World War I, zemstvo, «home front mobilization».*

*Об авторе:*

БУКАЛОВА Светлана Владимировна – кандидат исторических наук, доцент, кафедра политологии и государственной политики, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Орловский филиал, (302028, Россия, г. Орёл, бульвар Победы, 5-а), e-mail: stl1612@yandex.ru

*About the author:*

BUKALOVA Svetlana Vladimirovna – The Candidate of History, The Associate Professor, The Dept of Political Science and State Policy, The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Oryol branch, (302028, Russia, Oryol, Pobedy Boulevard, 5-a), e-mail: stl1612@yandex.ru

**References**

- Aksenov V. B., *Irratsionalizatsiya massovogo soznaniya obyvatelei v 1914 – 1916 gg. kak krizis informatsionnoi politiki zemstva i gosudarstva*, Vestnik Tverskogo gosudarstvennogo universiteta, Seriya Istoriya, 2015, № 1, S. 4–21.
- Alekhina E. V., *Deyatel'nost' Tambovskogo zemstva v gody Pervoi miro-voivoiny*, avtoref. diss. ... kand. ist. nauk, Tambov, 2005. – 22 s.
- Astashov A. B., *Soyuzы zemstv i gorodov i pomoshch' ranenym v Pervuyu mirovuyu voynu*, Otechestvennaya istoriya, 1992, № 6, S. 169–172.
- Buldaikov V. P., *Pervaya mirovaya voina i kollizii rossiiskikh kul'tur-nykh ierarkhii, 1914-1916. (k postanovke problemy)*, Vestnik Tverskogo gosudarstvennogo universiteta, Seriya Istoriya, 2012, Vyp. 1, S. 3–18.
- Buldaikov V. P., Leont'eva T. G., *Voina, porodivshaya revolyutsiyu*, M., Novyi Khronograf, 2015. – 720 s. (Seriya «Rossiiskoe obshchestvo. Sovremennye issledovaniya»).
- Gerasimenko G. A., *Zemskoe samoupravlenie v Rossii*, M., 1990. – 264 s.

- Gorshkov D., *Krest'yane i zemstvo*, Elektronnyi resurs, Rezhim dos-tupa: <http://library.kr.ua/elib/gorshkov/ind3.html> (Data obrashcheniya 06.07.2015).
- Zhukova L. A., *Vzaimodeistvie vlastnykh struktur i organov zemskogo samoupravleniya v Rossii 1864 – 1917 gg.*, M., 2000. – 307 s.
- Kokarev I. E., *Mestnye soobshchestva i mestnoe samoupravlenie: tekhnologii uchastiya: Posobie dlya organizatorov*, M., MONF, 2007. – 208 s. (Seriya: Biblioteka mestnogo samoupravleniya, Vypusk 63).
- Kulikov S. V., *Vserossiiskii Zemskii Soyuz // Rossiya v Pervoi miro-voi voine*, M., ROSSPEN, 2014, T. 1, S. 445–446.
- Leont'eva T. G., «*Pobeda zavisit ne ot kolichestva shtykov i snaryadov*»: *nastroeniya tverskoi provintsii v 1914–1917 gody*, Vestnik Tverskogo gosudarstvennogo universiteta, Seriya Istoriya, 2014, № 1, S. 24–38.
- Leont'eva T. G., *Rossiiskoe reformatorstvo: geneticheskii iz"yan?*, Rossiya i sovremennyi mir, 2004, № 4 (45), S. 68–81.
- Matsuzato K., *Zemstva vo vremena Pervoi mirovoi voiny: mezhregional'-nye konflikty i padenie tsarizma*, Zemskii fenomen: politologicheskii podkhod, Sapporo, Slavic Research Center, Hokkaido University, 2001, S. 144–198.
- Petrovicheva E. M., *Zemskoe samoupravlenie Tsentral'noi Rossii v 1906 – 1918 gg.: evolyutsiya na poslednikh etapakh deyatel'nosti*, M., 2003. – 353 s.
- Pogrebinskii A. P., *K istorii soyuzov zemstv i gorodov v gody imperialisticheskoi voiny*, Istoricheskie zapiski, 1941, № 12, S. 39–60.
- Sudavtsov N. D., *Zemskoe i gorodskoe samoupravlenie Rossii v gody Pervoi mirovoi voiny*. M., Stavropol', 2001. – 718 s.
- Sudavtsov N. D., *Zemskoe i gorodskoe samoupravlenie Rossii v gody Pervoi mirovoj vojny: avtoref. diss. ... doktora ist. nauk*. M., 2002.
- Sukhanova O. N., *Kaluzhskoe zemstvo v gody Pervoi mirovoi voiny*, avtoref. diss. ... kand. ist. nauk, Vladimir, 2012. – 22 s.

Статья поступила в редакцию 14. 11. 2015 г.