

27. Оболенская С.В. *Германия и немцы глазами русских (XIX в.)*. – М., 2000.
28. Оськин М.В. *Неизвестные трагедии Первой мировой войны. Пленные. Дезертиры. Беженцы*. – М., 2011.
29. *Российский государственный военно-исторический архив (РГВИА). Ф. 412. Оп. 1. Д. 344.*
30. *Речь*. – 1915. – №138.
31. Ридегер А. Ф. *История моей жизни. Воспоминания военного министра. Т. 2*. – М., 1999.
33. *Саратовская почта*. – 1915. – №42–49.
34. *Северокавказский край*. – 1916. – №117.
35. Цветаева М. И. *Стихотворения и поэмы*. – М., 1990.
36. Цыкалов Д. Е. *Карикатура как орудие пропаганды в период первой мировой войны // Вестник Волгоградского государственного университета*. – 2012. – Серия 4. – История. – №1.
37. Шварц Е. И. *Живу беспокойно...Из дневника*. – Л., 1990.

УДК 94(470):323.174

О. В. Адаменко

ОТНОШЕНИЯ ЗЕМСТВ РЕГИОНОВ РОССИИ С ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТЬЮ В 1913–1917 ГГ.

Статья посвящена проблемам взаимоотношений земских учреждений России с органами государственной власти в 1913 – 1917 гг. Автор раскрывает задачи, обобщает формы и виды деятельности земских учреждений, а также специфику отношений с властными органами разного уровня. Автор стремится проследить процесс, особенности и механизмы отношений

между властными органами и органами местного самоуправления в таком специфическом регионе, как юго-восток России. Обобщается практический опыт, накопленный местными земствами перед и во время Первой мировой войны.

Ключевые слова: местное самоуправление, государственные органы, земства, губернаторы, император, сотрудничество.

O. V. Adamenko

RELATIONSHIPS BETWEEN DISTRICT COUNCILS OF RUSSIAN REGIONS AND THE GOVERNMENT IN 1913–1917

The article discusses the relationships between district councils of south-eastern Russia and the government in 1913–1917. The author examines the mission, forms and types of activities of local institutions, as well as the specifics of their relationships with governmental agencies of different levels. The author studies the process, features and mechanisms of relations between gov-

ernment bodies and local authorities in such specific region as the south-east of Russia. The experience accumulated by district councils before and during the First World War is summarized.

Key words: local government, government agencies, district councils, the governors, the emperor, cooperation.

Взаимоотношения земств с отдельными государственными структурами отличались определенной спецификой. Своеобразные отношения сложились у органов самоуправления с верховной властью.

Судя по документам, император регулярно получал информацию о земской деятельности. Он визировал разработанные высшими государственными учреждениями законы, касающиеся органов само-

управления. С каждым годом министерские и губернаторские отчеты все большее внимание уделяли земствам. Известно, что император очень внимательно прочитывал эти отчеты, давал по ним устные или письменные отзывы. В традициях земств было послание приветственных телеграмм с «выражением верноподданнической благодарности» императору в день открытия первого губернского земского собрания. Председатели губернских и уездных земских собраний и управ постоянно ездили в Санкт-Петербург для встречи с императором или для личного контроля за «продвижением» ходатайств своих земских управ в различных ведомствах и министерствах [2, с. 2]. Так, председатель Астраханского губернского земского собрания Романов М. П. присутствовал на юбилее земства в Санкт-Петербурге, встречался с императором [12, с. 4]. Он из Санкт-Петербурга телеграфировал ежедневно о ходе своего визита в столицу, эти сведения печатались в газете «Астраханский листок» [3, с.2]. Из этого отчета можно сделать вывод об удачной, в целом, поездке Романова М. П. в столицу, все ходатайства Астраханского губернского земства были удовлетворены.

Своеобразный характер имели взаимоотношения земств с Сенатом. Сенат в окончательной инстанции разрешал большинство конфликтов земских учреждений с другими ведомствами и частными лицами. Сенаторам приходилось разбирать множество запутанных дел, возникавших в результате того, что спорные ситуации оказывались многообразнее односложных правовых норм. В случае, если ни в Первом департаменте, ни в Общем собрании Сената решение не получало одобрения в 2/3 голосов, дело передавалось в Госсодет, но количество таких дел было ничтожно мало [14, с. 1].

Сенат старался проводить собственную земскую политику. Составитель двенадцатитомного свода сенатских решений Ржевусский М. И. отмечал: «Между тем, в сенатской практике не всегда наблюдается надлежащая устойчивость взглядов

в выносимых решениях. По некоторым вопросам, имеющим весьма существенное значение для земских учреждений, Сенат, по тем или иным причинам, неоднократно менял свою точку зрения» [6, с. 57]. В этом мнении его поддержал автор монографии о губернаторах Блинов Н.: «Сенат редко руководствовался общими соображениями и не всегда опирался на прецеденты, а заботился, главным образом, об удобстве и целесообразности данного решения» [4, с. 3].

Активность Сената в земских делах была несколько снижена в результате контрреформы 1890 г. Теперь ряд дел решали на местах созданные законом губернские по земским делам присутствия, а некоторые финансовые дела передавались, минуя Сенат, в Комитет министров и Госсовет. Новым земствам удавалось подавать жалобы в этот государственный орган, минуя бюрократические препятствия. Так, Царевская уездная земская управа принесла в установленном порядке жалобу в Сенат на запрет к обсуждению в земском собрании председателем господином фон Лилиенфельдом-Тоаль включенных в повестку дня вопросов:

- по письму председателя Киевской губернской земской управы о сборе председателей земских управ в Киеве в 1914 г. по вопросу об улучшении земских финансов и об избрании на этот съезд представителей от Царевского земства;

- по отношению Уфимской губернской земской управы о возбуждении ходатайства об издании специального законопроекта об учреждении в Москве Центрального органа, содействующего во всех работах общеземского характера и по ходатайству той же управы об участии Царевского земства в земском книгопечательстве.

Царевская уездная земская управа полагала, что председатель собрания не имел основания снять с очереди эти вопросы еще и потому, что эти вопросы, выдвинутые на обсуждение губернским уездным собранием, сами по себе являются резолюциями, принятыми общеземским совещанием, и что Сенат в своих указах от 5.12. 1909 г.

за № 14119 и от 26.05.1909 № 5397, признал за земским учреждениями право войти в обсуждение резолюции общеземского съезда [9, с. 36]. Сенат в итоге поддержал Царевское земство [11, с. 4].

Согласно Карышеву Н., категорические отказы на ходатайства земств следовали в чуть более 50 % случаев. Одиноким голосом в историографии прозвучало мнение Лаптевой Л.Е. о том, что «министерства, в рассмотрение которых поступали ходатайства земских собраний и даже управ, относились к ним достаточно внимательно и часто удовлетворяли эти ходатайства» [10, с. 79]. «Никто лучше министра внутренних дел не знает и не может знать, – писал Витте С.Ю., – что проще отменить распоряжение любой губернской власти, чем постановление земского собрания, и что с ходатайствами, даже неосновательными, земских собраний приходится совершенно иначе считаться, чем с губернаторскими предположениями» [8, с. 82].

В обществе установилось мнение, что Сенат благоволил земствам.

Среди высших и центральных государственных учреждений земства наиболее тесно контактировали с МВД. С 1904 года земские учреждения курировало созданное Главное управление по делам местного хозяйства. Канцелярия МВД занималась делами политического характера.

В российском законодательстве особенное место занимали министерские распоряжения и циркуляры. Исполнение последних было обязательным для всех земств страны. Распоряжения МВД касались только того земства, которому оно было адресовано.

Роль Государственного Совета в жизни земств была велика, хотя контакты этого учреждения с отдельными земствами осуществлялись не часто. Именно в Госсовете дорабатывались многие законы, касающиеся земских учреждений. Как уже упоминалось, в этом ведомстве разбирались жалобы на органы самоуправления, не нашедшие решения в Сенате. На непосредственный контакт с Комитетом мини-

стров земские учреждения выходили через ходатайства, однако число ходатайств, подлежащих рассмотрению в этом ведомстве, было невелико.

Особое место во взаимоотношениях с центром играли так называемые «земские ходатайства». Все же ходатайства не являлись зеркальным отражением «общественных стремлений». Закон запрещал выходить за рамки «местных польз и нужд», а с 1890 года было добавлено и слово «хозяйственных». Считаясь с этим формальным ограничением, земства иногда ходатайствовали по общероссийской проблеме, но указывая на местную необходимость в этом. Кроме того, умеренность многих ходатайств объясняется прагматическими расчетами земств на реальные шансы удовлетворения этих обращений.

Путь ходатайства был многоступенчатым и длительным во времени: гласный – собрание – управа – губернатор – МВД (нечасто другое ведомство) и обратно. Для согласования ходатайство могло быть направлено из МВД в дополнительные инстанции – Министерство юстиции, Министерство финансов, Сенат и другие.

Главным виновником волокиты, и земцы это быстро осознали, был центр, на делопроизводство которого они не могли повлиять. Ситуация с ходатайствами порождала напряженность между органами самоуправления и министерством, но любые усилия земств в этом вопросе давали мало результата.

Положительная резолюция могла последовать через несколько лет, заявленная земством просьба могла войти в новый закон или циркуляр, нередко ходатайства удовлетворялись частично. Так случилось с ходатайством Астраханского губернского земства об увеличении норм отпускаемых от казны на школьно-строительные надобности [1, с. 3]. Ответ Министерства народного просвещения гласил, что ходатайство принято во внимание, и этот вопрос предусмотрен в разрабатываемом министерством законопроекте о введении всеобщего обучения [5, с. 5]. Вот еще

одно положительно решенное ходатайство Оренбургской уездной земской управы об открытии земством в г. Оренбурге низшего сельскохозяйственного училища. Оно было удовлетворено Департаментом земледелия, но при весьма непростых условиях. Государство выделило на строительство здания училища половину нужной суммы, а также гарантировало ежегодное пособие училищу 10 тыс. руб. в год [4, с. 3]. Остальные же средства должны были быть найдены в местном бюджете. Нередко МВД отвечало уклончиво. Например: «Подобного же ходатайства по другим городам не возбуждалось» [13, л. 6].

Веселовский Б. Б. насчитал 50 узаконений, которые были инициированы земскими ходатайствами. К ним относятся законы об отмене подушной подати и соляного акциза,

учреждении Крестьянского и Дворянского банков, наделении школ землею, страховании скота, понижении выкупных платежей, отмене телесных наказаний для крестьян, освобождении учителей начальных классов от воинской повинности, сокращении срока службы в войсках для грамотных, регулировании отношений владельцев фабрик и рабочих и другие [7, с. 408].

Земские ходатайства способствовали снятию многих пут излишней регламентации деятельности, открытию новых отраслей земского дела. Государственная власть и правительство, в свою очередь, получали постоянную информацию о земских желаниях, настроениях и деятельности, расценивая ходатайства как совещательный голос с мест при разработке законодательства и издании циркуляров.

Литература

1. Астраханский листок. – 1914. – № 33.
2. Астраханский листок. – 1914. – № 3.
3. Астраханский листок. – 1914. – № 21.
4. Астраханский листок. – 1914. – № 53.
5. Астраханский листок. – 1915. – № 104.
6. Блинов И. Губернаторы. Историко-юридический учебник. – СПб., 1905.
7. Веселовский Б. Б. История земства за 40 лет. – СПб., 1911–1914. Т. 3.
8. Земское самоуправление в пореформенной России (1864–1918 гг.). Документы и материалы. учебное пособие. – М., 1995.
9. Карышев Н. А. Земские ходатайства по материалам Кахановской комиссии. – М., 1900.
10. Лаптева Л. Е. Земские учреждения в России. – М., 1993.
11. Оренбургская жизнь. – 1914. – № 53.
12. Протоколы Первого Ставропольского чрезвычайного губернского земского собрания с приложением журналов подготовительной комиссии. 15–19 августа, 1913 г. – Ставрополь, 1913.
13. Российский государственный архив (РГИА). Ф. 1317. Оп. 1. Д. 98. Л. 6.
14. Ржевусский М.И. Алфавитный свод определений Сената по земским делам за 50 лет. В 12 т. – Харьков, 1916. Т. 1.