

УДК 93

Грудина А.Д., аспирант, Брянский государственный университет имени академика И.Г. Петровского (Россия)

СИСТЕМА ВОЛОСТНЫХ И ЗЕМСКИХ ПОПЕЧИТЕЛЬСТВ В ДЕЛЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ СЕМЕЙ НИЖНИХ ЧИНОВ, ПРИЗВАННЫХ НА ПЕРВУЮ МИРОВУЮ ВОЙНУ (НАЧАЛЬНЫЙ ЭТАП ДЕЯТЕЛЬНОСТИ)

Война не застала российскую власть врасплох в деле обеспечения семей нижних чинов, призванных на военную службу, поскольку еще 1 сентября 1913 г. вступил в силу новый закон, регламентировавший отношения государства с семьями тех, кто вынужден был жертвовать своей жизнью на фронтах Первой мировой войны. Однако в новых военных условиях необходимо было сделать еще очень многое для того, чтобы законодательные нормы нашли свое воплощение в реальной жизни, чтобы учесть многочисленные проблемы, которые возникали на пути реализации закона. Одной из важнейших структур, призванной разрешить эти проблемы, были волостные и земские попечительства, в срочном порядке созданные практически во всех губерниях и областях Российской империи в первые дни войны. Об истории их создания, о проблемах, с которыми они столкнулись в своей практической деятельности рассказано в данной статье.

Ключевые слова: Первая мировая война, закон 25 июня 1912 г. о социальной помощи семьям военнослужащих, паёк, волостные и уездные попечительства.

DOI: 10.22281/2413-9912-2018-02-03-37-46

Опыт военных конфликтов конца XIX – начала XX в., в которых приняла участие Российская империя, особенно это касалось русско-японской войны, заставил российское правительство приступить к разработке нового закона, касавшегося призрения семей нижних чинов. При его подготовке министром внутренних дел было дано специальное обоснование, в соответствии с которым определялось, что оказание поддержки семьям запасных выступает в качестве одной из тех мер, которые направлены на усиление дела государственной обороны.

В представлении министра от 3 января 1911 г. говорилось: «В видах поддержания духа армии важно вселить в нижних чинах, призванных на службу при мобилизации, сознание, что во время их отсутствия семьям их будет оказана <...> материальная поддержка <...> мужа и отцы, покидая своих жен и детей и жертвуя собой для защиты Отечества, могут не тревожиться за близких лишь при твердой уверенности, что оставшиеся хотя бы на время без их попечения семьи будут в должной мере обеспечены, и что отсутствие их самих не повлечет за собой разорение их хозяйств» [1, с. 2]. Исходя из этих положений, было принято решение перенести расходы по призрению семей нижних чинов на средства государственного казначейства.

До этого выдача пособий лежала на обязанности земских управ и производилась из

земских средств. Такого рода расходы для земской кассы были обременительны и в различных местностях являлись неравномерными, т. е. зависели от доходности земств. Ко всему прочему земские управы не были приспособлены для сложной работы по ведению дела призрения. Будучи довольно удаленными от населения, они вынуждены были в своих действиях по обследованию и выдаче пособий семьям призванных прибегать к труду волостных правлений, которые также имели большое количество различных поручений от всевозможных учреждений [1, с. 1-2].

С изменением источника финансирования менялась вся система призрения семей воинов. Для этих целей 25 июня 1912 г. был принят Высочайше утвержденный, одобренный Государственным советом и Государственной думой закон «О призрении нижних воинских чинов и их семейств» [2], который должен был упорядочить прежнюю систему обеспечения семей чинов запаса и ополчения, призванных на военную службу. Для целей призрения на местах предполагалось создать особый орган – волостные попечительства. Земства же, а точнее – земские управы, от решения этих вопросов были устранены.

Таким образом, в 1912 г., т. е. за два года до начала масштабных военных действий Первой мировой войны, была очевидной необходимость изменения законодательства в деле призрения семей военнослужащих, отправившихся на войну. Однако ни в то время,

ни в 1914 г. не были ясны объемы предполагаемой помощи. Достаточно сказать, что на основании проведенного обследования в Московской губернии было выяснено, что в русско-японскую войну на каждого запасного, взятого на службу, в среднем приходилось по 2,75 члена семьи. В 1914 г. это число достигло средней цифры в 3 человека [3].

При численности армии в 7 млн и при среднем пособии за одного призванного на его семью до 10 руб. получалась значительная сумма в 70 млн руб., ежемесячно проходившая через волостные попечительства. Отсюда совершенно была очевидна важность роли этих новых учреждений и значение состава их членов, проводивших обследование на местах состава всех семей находившихся на войне военнослужащих. При преобладающем числе нижних чинов, призванных из сельской местности, от деятельности волостных попечительств напрямую зависел моральный дух тех, кто находился в окопах и был спокоен/неспокоен относительно своей семьи, оставленной в тылу.

Как была организована деятельность волостных попечительств, с какими трудностями в деле призрения они столкнулись, и в какой степени их работа удовлетворяла породившие их российские власти – вопросы, на которые мы попытаемся ответить в рамках данной статьи.

Утвержденный 25 июня 1912 г. новый закон и приложенное к нему Положение о призрении нижних воинских чинов и их семейств, был введен в действие с 1 января 1913 г. Ввод новых правил распространялся не на всех нижних чинов и их семьи, а лишь на категории, указанные в самом законе. Для остальных сохранялись те нормы, которые действовали до его издания.

Согласно новому принятому документу, в число членов попечительства волостной сход должен был выбрать не менее 3-х лиц. Однако в действительности на многих сходах в состав волостных попечительств было избрано от 15 до 20 человек лиц обоего пола (не моложе 25 лет), постоянно проживавших в пределах волости и согласившихся добровольно и безвозмездно трудиться в деле призрения [1, с. 2]. Члены попечительства выбирали из своего состава председателя и дело-

производителя. Количество выбранных зависело от схода, но не должно было быть менее трех человек.

Впрочем, были волости, в которых попечительства состояли лишь из трёх лиц: волостного старшины, сельского старосты и волостного писаря (например, в Калужской губернии) [4, л. 41], а совсем в редких случаях волостные попечительства не были созданы вообще.

Такая ситуация, при которой волостное попечительство могло быть не избрано, предполагалась в статье 67 Положения, говорившей о том, что обследование возлагается «1) в сельских местностях – на избираемые для сей цели волостные (гминные, станичные, а в Закавказье – сельские) попечительства, а при *не избрании по каким-либо причинам попечительств* (выделено мной. – Авт.) – на волостных старшин (гминных войт, станичных атаманов, а в Закавказье – сельских старшин) [2]. Таким образом, в этом случае функции волостных попечительств переходили к волостным старшинам, т. е. к тем, на кого Министерство внутренних дел изначально эти обязанности возлагать не желало.

В законе прямо не говорилось о сословном составе создаваемых органов, но идея сословности попечительства просматривалась в мотивировках к закону, поэтому на этом основании многие сходы выбрали попечителей из числа врачей, учителей, представителей кооперативов, священнослужителей и других лиц не из крестьянского сословия.

Все вопросы должны были решаться большинством голосов, а в случае их равенства голос председателя получал дополнительное преимущество. Члены волостного попечительства могли исключаться из его состава уездным съездом, по представлению земского участкового начальника или одного из членов уездного попечительства. Заседание попечительства в случае отсутствия подходящего помещения происходили в волостном правлении [1, с. 3].

Избранные на волостных сходах волостные попечительства, по мнению Министерства внутренних дел, должны были более успешно осуществлять свою деятельность по сравнению с земскими управами, поскольку в их состав должны были входить наиболее активные представители с мест, готовые при-

нять на себя сложные обязанности попечителей. Вместе с тем, было также очевидно, что эта новая структура требовала необходимого надзора со стороны специальных учреждений, которые не только контролировали бы ее деятельность, но и направляли ее работу. Однако вместо специально созданных для этого органов более высокой инстанции, Министерство внутренних дел возложило все функции надзора за волостными попечительствами на уже существовавшие органы крестьянского управления – земского начальника, уездный съезд и губернское присутствие.

На земского участкового начальника возлагалось непосредственное наблюдение за правильным исполнением волостными попечительствами лежащих на них обязанностей, которые включали в себя обследование состава всех семей призванных (ст. 66). По его итогам и определялись те, кто получал право на продовольственное пособие (статья 61): «1) жена и дети нижнего чина и 2) отец, мать, дед, бабушка, братья и сестры означенного чина, если они содержались трудом последнего» [2].

Статья 64 определяла, что «трудоспособные сыновья и дочери призванных, достигшие семнадцатилетнего возраста, а равно дочери, вышедшие в замужество, утрачивают право на призрение», но если доказывалась их нетрудоспособность, за исключением замужних дочерей, то за ними сохранялось «право на призрение и по достижении указанного возраста» [2]. В дальнейшем попечительство обязано было отслеживать изменения, которые могли произойти в составе этих семей, присутствовать при выдаче пособий.

Особому попечению подлежали семьи нижних чинов, в которых имелись несовершеннолетние, особенно, если жёны этих призванных на войну по какой-то причине были не в состоянии заботиться о детях (статья 62) [2]. При отсутствии опекунов и попечителей малолетние помещались к родственникам или к посторонним, отличавшимся благонадежностью лицам, в местные приюты, в которых им должно было выдаваться причитающееся на содержание продовольственное пособие (статья 62) [2]. Такие же действия предпринимались и в отношении малолетних и несовершеннолетних братьев и сестер нижнего чина, не имевших родителей и содержавшихся его трудом до призыва на войну.

О дне, с которого начиналась раздача продовольственного пособия, население оповещалось при помощи объявлений, вывешиваемых на зданиях присутственных мест, на площадях, рынках, на перекрестках улиц, на фабриках, заводах и в прочих многолюдных местах. Попечительства также должны были осуществлять раздачу частных пожертвований, поступавших на нужды призрения. Расходовались эти средства на семьи призванных, но по усмотрению попечительств. Пособие отсутствующим не выдавалось и не высылалось в другую местность, чтобы избежать двойных выплат.

Пособие выдавалось в волостных, станичных, гминных, сельских правлениях и в городских управах. В сельской местности это происходило четыре раза в год и на три месяца вперёд (в марте, июне, сентябре и декабре). В городах пособие выдавалось ежемесячно и на месяц вперёд.

В случае изменения членами семей, получавших пособие, места жительства, необходимо было удостовериться в том, что они перестали получать казенный паёк по месту прежнего жительства.

Выработанный Министерством внутренних дел проект нового закона о призрении семей нижних чинов поступил на рассмотрение Комиссии по государственной обороне Государственной думы, которая внесла одно весьма существенное положение, а именно: право на призрение жены и детей нижнего чина было признано безусловным, независимым от их материального состояния. Тем самым была устранена основная часть споров, возникших в процессе обсуждения проекта закона. Только призрение прочих родственников призванного, перечисленных в пункте 2 статьи 61 Положения: «2) отец, мать, дед, бабушка, братья и сестры означенного чина, если они содержались трудом последнего» [2], была поставлена в зависимость от того, трудоспособны ли они и содержались ли они трудом призванного.

При обсуждении законопроекта о призрении семей нижних чинов в стенах Государственной думы третьего созыва, проходившего 30 февраля 1912 г., наибольшее внимание привлёк к себе вопрос об организации и условиях деятельности волостных попечи-

тельств. Так, член Думы от Воронежской губернии, будущий министр Временного правительства А. И. Шингарев отмечал положительные черты проекта закона, связанные с возможностью участия в волостных попечительствах представителей обоюбого пола, проживавших в волости. Более того, туда могло войти и духовенство, и землевладельцы, и другие лица, пользующиеся доверием населения. Однако при этом право выбора представлялось волостному сходу, к которому некоторые потенциальные члены попечительства не имели прямого отношения. Более того, бессловное волостное попечительство ставилось под непосредственное наблюдение со стороны земского начальника, управлявшего сословной крестьянской волостью, т. е. под его контроль ставились лица заведомо ему не подчиненные.

Такая структура, по мнению А. И. Шингарева, изначально содержала дефекты, которые неминуемо должны были проявиться в будущем. Он утверждал: «В результате, вы лишаете попечительства наиболее необходимых элементов; будут выбраны прислужники волостного схода или прислужники земского начальника, и тот орган, который должен беспристрастно и по справедливости отнестись, совершенно может извратить свою деятельность. Лицам, находящимся в одном положении, будут говорить одно и давать одни сведения, а в другом – будут давать другие сведения» [5, стлб. 1533-1534]. Однако мнение думского гласного в конечном варианте закона учтены не были, а обозначенные проблемы получили подтверждение в будущей практике волостных попечительств.

В развитие закона 25 июня 1912 г., а точнее, к его статьям 70 и 75 были изданы инструкции: о порядке образования и действий волостных попечительства и о порядке отпуска средств на пособия семьям нижних чинов.

Уже 21 июля 1914 г. в большинстве губерний от имени губернаторов последовали распоряжения о немедленном созыве волостных сходо для избрания членов волостных попечительств. Тогда же от уездных земских управ были затребованы данные о существующей расценке тех продуктов, которые входили в состав определенного законом пайка, т. е. о стоимости 1 пуда 28 фунтов муки (27,85 кг), 10 фунтов крупы (4,095 кг), 4 фунтов

(1,64 кг) соли и 1 фунта постного масла (0,4095 кг). В зависимости от этих цен уже в конце июля 1914 г. губернские присутствия определили размер пайка [4, л. 15].

Несмотря на искреннее желание созданных волостных попечительств в короткий срок закончить обследование семей, нужные сведения чаще всего получить не удавалось из-за того, что мужское население многих территорий, числившееся проживавшим в сельской местности, в летние месяцы работало вне мест нахождения семьи. Более того, они и призывались на службу из пунктов, в которых их застало начало войны. Получилось так, что во многих случаях семье не было известно, когда был призван ее кормилец в ряды армии, а закон (статья 60) требовал назначения пособия со дня явки на сборный пункт. К тому же работа по призыву в армию шла очень интенсивно, и воинские присутствия, особенно крупных городов, вовремя не отвечали на запросы, поступающие с мест.

Еще одним препятствием для окончательного определения размеров пособия на каждую семью явился вопрос о праве ее членов на получение пайка, поскольку закон не предусматривал учета многих из состоявших на иждивении призванных. Например, ничего не было сказано об неусыновленных приемных, внебрачных детях, пасынках и падчерицах. В результате многочисленных обращений с мест последовала специальная телеграмма министра внутренних дел от 24 августа 1914 г. в адрес уездных съездов, в которой он разъяснил, что «эти члены семейства призванного права на призрение не имеют» [4, л. 15 об.]. Наконец, задержки с определением окончательного размера пособий повсеместно происходили и по причине призыва на военную службу самих работников волостных попечительств: волостных писарей и их помощников, не имевших права на отсрочку.

Однако вопрос о государственной поддержке семей не был закрыт, вызывая негативную реакцию и тех, кто находился на фронте, и тех, кто оставался в тылу. Первые эшелоны запасных отправились на театр военных действий в двадцатых числах июля, тогда как первая выдача пайков была произведена в конце августа и продолжалась уже в сентябре, поэтому многочисленные письма из

дома в армию, отправленные в августе и получившие в армии в течение сентября, содержали жалобы на то, что пайка не выдают и что оставленные на родине семьи не обеспечены на основании закона 25 июня 1912 г.

Так, в одной из губерний нижний чин, получивший рану на войне, вернулся уже в свой уездный город на поправку, между тем семье его за это время казённое пособие еще не было выдано [4, л. 27]. В запасных батальонах были назначены в начале войны специальные офицеры, для принятия жалоб и заявлений нижних чинов относительно неполучения их семьями казенных пособий. Офицеры были снабжены соответствующими законами и инструкциями, с помощью которых могли сами разъяснять жалобщикам причины, по которым пособие не было получено их семьями или отправлять жалобы по принадлежности [4, л. 27].

Впрочем, первая задержка в выдаче пособия в сельской местности серьезных проблем не создала, поскольку деревня из-за ряда причин на тот момент находилась в довольно благополучном материальном состоянии. Во-первых, происходила заготовка хлеба, фуража и других продуктов для нужд армии, причём военное ведомство, расплачиваясь за покупаемые предметы наличными деньгами, устанавливало весьма высокие закупочные цены. Даже поставка в армию лошадей, сбруи и повозок не только не подрывала хозяйство крестьян, но, напротив, благодаря высокой расценке упряжного скота и предметов снаряжения, дала населению возможность с выгодой обменять то и другое [4, л. 17 об.]. Во-вторых, введенный на время призыва «сухой закон», принес ожидаемые сбережения в бюджете крестьянских семей. Признаком улучшения жизни в материальном отношении из-за запрета продажи алкогольных напитков современники считали появление самоваров в тех местах, где их никогда не было [4, л. 123].

До начала выдачи семьям призванных на военную службу казенного пайка в 1914 г. единовременное пособие в различных местностях России выдавали частные комитеты «по призрению семей призванных на войну запасных нижних чинов и ратников ополчения». Их деятельность была направлена на сбор средств в виде пожертвований. Коми-

теты осуществляли собственное обследование имущественного положения семей призванных на службу и оказывали помощь наиболее нуждавшимся из них.

Представители власти и благотворительных обществ отдавали себе отчет в том, что паёк мог удовлетворить только самые насущные потребности семьи призванного в продовольствии. Крестьянские условия жизни, безусловно, неминуемо должны были выдвинуть и другие потребности, связанные с ремонтом построек и хозяйственного инвентаря, нехваткой скота, одежды и многого из того, что предопределяло необходимость ведения хозяйства. Причем все эти затруднения, наряду с необходимостью уборки урожая и посевом озимых культур, совпавшие во многих губерниях со временем объявления мобилизации, проявились уже в самом начале войны. Уход на войну значительной части мужского населения из деревень создавал ситуацию, при которой нехватка рабочих рук грозила срывом заготовки продовольствия на следующий год. В ближайшей же перспективе были новые, с гораздо более сложной возможностью разрешения, проблемы оставшихся без кормильцев осиротевшие семьи.

Как уже отмечалось, статья 61 закона 25 июня 1912 г. определяла, что жена, а также дети до 17 лет могли пользоваться пособием вне зависимости от их материального положения. Зато дед, бабушка, отец, мать, братья, сёстры могли получать пособие только если они жили за счет труда призванного. Волостные попечительства обязаны были выяснять степень «зависимости» этих лиц от труда призванного на войну. Решение этой задачи являлось одной из самых сложных и спорных и оборачивалось многочисленными прошениями со стороны тех, кому было отказано в пособии.

Требовалось выяснить, могли ли члены семьи сами себя самостоятельно обеспечивать, обладали ли они для этого необходимым имуществом. Выяснялось также, не осталось ли в семьях трудоспособных работников, например, братьев призванных или, если такие имелись, то служили ли они поддержкой семье.

Иногда в расчет брались и совершенно необычные обстоятельства. Так, Суздальский уезд Владимирской губернии был знаменит тем, что не только взрослое мужское

население, но и подростки расходились отсюда по всей России с тем, чтобы наняться в качестве пастухов. Благодаря полученным уже в раннем детстве навыкам, четырнадцатилетние мальчишки из этих мест зарабатывали за летний пастушеский сезон от 100 до 200 руб. В итоге, местное уездное попечительство считало, что юноши уже в раннем возрасте имели полную возможность прокормить себя собственным трудом и полагало, что в 14 лет сыновья призванных на войну, если они уходят на заработки, должны быть признаны не имевшими право на получение пайков [4, л. 38-39]. Только вмешательство представителей власти изменило эту практику, но все равно волостные попечительства лишь подробно рассматривали в каждом конкретном случае сумму полученного такими юношами заработка и выясняли куда расходовались заработанные ими деньги. Например, на необходимые хозяйственные нужды (на покупку лошади, коровы, постройку сарая и т. д.), а не на пропитание семьи. Забота о справедливости в данном случае шла вразрез с основным смыслом и целью закона о призрении, поддерживавшего семьи тех, кто жертвовал собой на войну.

Отчасти схожая ситуация наблюдалась в Смоленской губернии. Там лица, достигшие 16-летнего возраста, считались по местным условиям вполне трудоспособными и поэтому Смоленским губернским присутствием было разъяснено уездным попечительствам, что «братья и сестры призванного, имеющие 16 лет и не обучающиеся в учебных заведениях, безусловно, должны быть признаны, кроме исключительных случаев, не пользующимися правами на призрение со стороны казны» [4, л. 36].

Впрочем, обучение не всегда являлось основанием для исключений. Так прошение на имя Верховного главнокомандующего по поводу назначения просителю, его жене и дочери пайкового довольствия по случаю призыва сыновей его по мобилизации, было отклонено на основании того, что в семье остался трудоспособный сын семнадцати лет, которого отец отдал учеником в «шорно-седельную мастерскую», откуда в любой момент мог его забрать [6, л. 110].

Возможность отступления в исключительных случаях от буквального толкования

закона, предусматривавшего право на призрение со стороны казны всех сыновей призванного, не достигших семнадцатилетнего возраста, порождала недовольство, выражавшееся в жалобах и прошениях в вышестоящие инстанции.

Следует отметить, что по мере очевидности того, что война не может в ближайшее время закончиться, что средств в казне становится все меньше, инструкции в адрес волостных попечительств нацеливали их на ужесточение подходов к обследованию семей призванных на войну. При определении степени материальной состоятельности семьи призванного предписывалось принимать в расчёт всё наличное имущество: размер земли и доходность от неё в годовом обороте, наличность хлеба в пудах, скота, размер получаемого жалованья, доходов от мельниц, маслобоен, садов, кустарных промыслов и т. д. Следовало выяснить, не состоял ли призванный на должности и не сохранено ли за ним содержание, где и в каком размере. Если в обследуемой семье состоит на службе несколько братьев, то необходимо было точно выяснить, когда и в каком порядке призван каждый и трудом кого из них содержались члены семьи.

Однако в специально подготовленной для волостных попечительств инструкции по обследованию ничего не говорилось о включении в списки семей лиц, также имевших право на пособие: из перечня выпали падчерицы, мачехи и отчимы, которые могли содержаться трудом призванного. Не было сказано и о необходимой помощи гражданским семьям нижних чинов, не оговаривались сложные ситуации, при которых лишь часть работников была призвана на службу, т. е. семьи с двумя-тремя женатыми братьями и их общими родителями.

Статья 71 закона 25 июня 1912 г. определяла, что «заклучения лиц и учреждений, производивших обследование, с данными о личном составе семейств призванных, представляются в двухнедельный, со дня объявления мобилизации срок, в уездной съезд или соответствующее ему учреждение» [2]. В статье 72 этого же закона объявлялось, что уездный съезд «определяет и окончательно назначает размеры пособия каждой семье»

[2], руководствуясь полученными с мест заключениями обследований, и в двухнедельный срок данные о числе семей, подлежащих призрению и о сумме «ежемесячных по всему уезду выдач» сообщает губернскому присутствию, которое запрашивает необходимые кредиты в казенной палате.

Таким образом, на съезд возлагалась кропотливая работа установления числа пайков, которые надлежало выдать каждой семье на основании собранных на местах данных. Именно уездному съезду предстояло осуществить особое рассмотрение возможности включения в списки на получение пособия нетрудоспособных родственников призванного на службу.

Очевидно, что съезд не был в состоянии выполнить эту работу в своих коллегиальных заседаниях, она ложилась или на отдельных участников съезда, или на его канцелярию. Проверка списков, вычисление количества пайков и конкретных сумм, которые надлежало выдавать каждой семье, необходимо было рассмотреть и рассчитать также в двухнедельный срок. Между тем возможности канцелярии съезда были ограничены, уровень подготовленности был невысок, а число ее личного состава в большинстве случаев не позволяло быстро справиться с таким сложным заданием.

Недостатки, связанные с подсчетом пайков непосредственно на съездах отчасти были устранены Высочайшим указом 29 августа 1914 г., которым вся работа в уезде по проверке списков и начислению пособий семьям призванных была возложена вместо съездов на уездные попечительства и уездные земские управы. Уездные попечительства, под председательством предводителя дворянства, а в его отсутствие председателя управы, включали в свой состав всю управу и городскую и земскую, весь административный аппарат, представителя от духовенства, уездного воинского начальника и ряд других членов. В городской местности могли быть образованы с разрешения министра внутренних дел или губернатора особые городские попечительства, действовавшие на правах уездных. Таким образом, представители общественных учреждений стали играть в попечительствах если не ключевую, то очень заметную роль.

Авторы закона, которые считали неудовлетворительным прежний порядок выдачи пособий через уездные земские управы, не смогли избежать канцелярского подхода к делу «поддержания духа армии». Жалобы на неправильные действия лиц и учреждений при обследовании на местах состава семей нижних чинов направлялись через земского начальника в уездный съезд. На решения же съезда в месячный со дня объявления постановления срок можно было подать жалобу или прошение в губернское присутствие, которое при участии управляющих казенной и контрольной палатами, «рассматривало» и «проверяло» размеры необходимых по губернии средств, для удовлетворения нужд семей нижних чинов.

В существовавших тогда инструкциях не определялось, какую именно проверку должно было производить губернское присутствие: проверять ли сами списки, составленные попечительствами, или просто арифметически уточнять правильность умножения числа пайков на их величину. Однако практика показала, что дела о выдаче пайков менее всего задерживались в губернском присутствии.

В его состав, помимо управляющих казенной и контрольной палатами, чаще всего входили губернатор (председатель), вице-губернатор, губернский предводитель дворянства, начальник управления земледелия и государственных имуществ, председатель губернской земской управы, прокурор или товарищ прокурора, несколько неперменных членов из числа знатных граждан. Такой состав собрания не предполагал кропотливого рассмотрения многочисленных проблем, достававшихся ему от уездных съездов. Зато, судя по большому количеству прошений, направляемых в Верховный совет, возглавляемый императрицей, в штаб Верховного главнокомандующего, лично главнокомандующему и даже императору, губернские присутствия достаточно строго следовали циркуляру министра финансов от 26 августа 1914 г. за № 139, в котором он требовал от управляющих казенными палатами играть активную роль «в охранении казенного интереса при выдаче пайков семьям нижних чинов» [1, с. 11]. Впрочем, в этом была действительная необходимость, поскольку казна с большим

трудом справлялась со значительными расходами на призрение ежедневно растущего числа инвалидов, семей погибших и тех, кто продолжал сражаться на фронтах войны. Положение усугублялось ростом дороговизны, требовавшей увеличивать размеры выдаваемых денежных пособий в виде пайков.

Однако существовала и другая проблема, не менее, а даже более важная: «Для продолжения войны требовались не только дополнительные материальные ресурсы, но и более гибкая политика в формировании общественных настроений» [7, с. 75].

Насколько сложным было обследование семей призванных на войну можно судить по примерам, приведенным в отчете о командировке, предпринятой в конце сентября 1914 г. на основе Высочайшего повеления графом Ф.Ф. Сумароковым-Эльстоном «для выяснения на месте о постановке дела по выдаче пайков семьям запасенных нижних чинов» в ряде губерний центральной России.

Так, по его сведениям, из четверых, живших одной семьей братьев, двое были призваны на войну по мобилизации, третий по очередному набору, а четвертый перед войной умер, оставив после себя вдову и двух малолетних детей, всецело содержавшихся после его смерти трудом братьев покойного, а затем призванных на действительную военную службу. По закону 25 июня 1912 г. ни вдова, ни ее дети право на получение пайка не имели [4, л. 45-46].

В другом случае жена призванного на войну нижнего чина умерла, оставив после себя малолетних детей. Они находились на попечении сестры покойной, которая, кроме заботы о детях, взяла на себя и ведение хозяйства своего зятя. «По закону свояченице призванного паек выдан быть не может, между тем, если ей не будет обеспечено пропитание, и она уйдет из дома лишившегося жены зятя, то оставшиеся сироты должны будут быть помещены в приют, а беспризорное хозяйство призванного на войну будет обречено на постепенное расхищение его посторонними людьми и, в конце концов, на несомненное разорение» [4, л. 46].

Следующий пример касался попечения призванным нижним чином пятнадцатилетней больной девушки-инвалида. По заключенному договору, призванный проживал в

доме воспитанницы и управлял принадлежащим ей хозяйством. Дом и всё остальное имущество, после смерти владелицы, должны были перейти в его собственность, но при том лишь условии, если он будет заботиться о ней и содержать ее. Однако с уходом на войну призванный уже не мог больше выполнять принятых на себя обязательств, а главное – согласно действующему закону, его воспитанница не получала право на получение пайка от казны, который мог бы обеспечить ее пропитание [4, л. 46].

В другом случае тетка призванного на войну в свое время переехала к нему на житье вместе с оставшимися на ее руках сиротами – внучатами. За обязательство содержания ее и детей она передала своему племяннику все имевшиеся у неё сбережения. С уходом племянника на войну и тетка, и ее сироты-внуки лишились единственного своего кормильца, но по закону, они не имели права на получение продовольственных пайков [4, л. 47].

Наконец, из одной семьи были призваны на войну три брата. Все трое являлись вдовцами и оставили дома 9 малолетних детей, находившихся на попечении тетки призванных. Однако и в этом случае закон не предусматривал назначение ей казенного пайка [4, л. 47].

Существовали и обратные примеры, когда паек назначался на основе заведомо ложных сведений: скрывался действительный состав семьи, изменялся возраст, входивших в состав семей родителей и т. д. Наконец, волостные попечительства из-за своей халатности по результатам обследования предоставляли неверные сведения.

Попечительства проявили хорошую работоспособность только в тех местах, где они включали в свой состав деятельных представителей от крестьян, землевладельцев, священников, учителей. Там же, где состав попечительств основывался на обычных членах волостных сходо́в и волостных правлений, работа лишь в редких случаях отвечала поставленным задачам [1, с. 13]. Это отражалось на представленных уездным съездам списках, содержавшим многочисленные дефекты. Например, отсутствовало указание на возраст тех, кому полагался казённый паёк. «Некоторые попечительства, помимо посемейного со-

става призванного, обследовали также и имущественное положение, включая сюда имущество недвижимое, движимое (скот) и даже продовольственные запасы [1, с. 13].

Первая выдача пайков должна была быть произведена в сельской местности за время со дня явки призванных до конца четверти года. Неконкретность формулировки статьи 76 Положения привела к тому, что некоторые уездные съезды строили свои расчеты, исходя из даты выдачи не 1 сентября, а на 1 октября, что привело к переделыванию сделанных вычислений. Работы по подсчету обычно продолжались более назначенного в законе двухнедельного срока, а канцелярские силы съездов приходилось в ряде мест увеличивать для быстроты подсчета, прибегая к

помощи земских служащих.

Военные события начала 1915 г., сопровождавшиеся огромными потерями, окончательно похоронили надежды на победоносную скоротечную войну, породив массу новых моральных и материальных проблем. Историк российской журналистики, штабс-капитан М.К. Лемке, служивший в годы войны в Ставке верховного главнокомандующего, отмечал обычную участь всех русских бюрократически созданных законов. Такой закон обречен «с одной стороны, на систематическое его игнорирование, с другой – на крайне произвольное толкование, опирающееся на нашу народную поговорку: закон, что дышло – куда повернешь, туда и вышло» [8, с. 41]. Закон 25 июня 1912 г. также не избежал этой участи.

Список литературы

1. Волостные и земские попечительства. Доклад комиссии, избранной Московским обществом сельского хозяйства в заседании 5 сентября 1914 г. для рассмотрения вопроса о задачах земства в деле призрения семейств нижних чинов, призванных на войну, в связи с Высочайшим указом 29 августа с. г. М., 1914.
2. Положение о призрении нижних воинских чинов и их семейств // Полное собрание законов Российской империи. Собр. 3-е. Т. 32 (1912): часть 1. № 37507.
3. Волостные попечительства // Пермская земская неделя. 1914. № 37. 11 сентября.
4. Российский государственный исторический архив (РГИА). Ф. 1253. Оп. 1. Д. 271.
5. Государственная дума. Третий созыв. Стенографические отчеты. 1912 г. Сессия V. Часть II. Заседания 42-83 (с 10 января по 3 марта 1912 г.). СПб., 1912.
6. Российский государственный военно-исторический архив (РГВИА). Ф. 2005. Оп. 1. Д. 47.
7. Алферова И.В., Блохин В.Ф. «Гасильник народного духа»: цензурные ограничения в освещении героизма фронтовиков во время Первой мировой войны // Новый исторический вестник. 2017. № 3 (53). С. 63-84.
8. Блохин В.Ф., Алферова И.В. Преданье административной старины: «белые пятна» на страницах российских газет (вторая половина XIX века – 1917 год) // Новый исторический вестник. 2016. № 3 (49). С. 32-48.

THE SYSTEM OF THE VOYAL AND COUNTY GUARDIANSHIPS IN THE CASE OF UNDERSTANDING THE FAMILIES OF THE LOWER CITIZENS, CALLED FOR THE WORLD WAR I (INITIAL STAGE OF ACTIVITY)

The war did not catch Russian authorities unawares in the matter of providing families of lower ranks, called up for military service, because as early as September 1, 1913, a new law came into force that regulated the relations of the state with the families of those who had to sacrifice their lives on the fronts of the World War I. However, in the new military conditions, need to be done a lot of things to ensure that the legislative norms are embodied in real life in order to take into account the numerous problems that arose in the way of implementing the law. One of the most important structures designed to solve these problems was volost and county guardians, which were created urgently in all provinces and regions of the Russian Empire during the first days of the war. The history of their creation, the problems they encountered in their practical activities are described in this article.

Keywords: World war I, the law of June 25, 1912 about social assistance to families of servicemen, ration, volost and county guardianships.

References

1. Volostnye i zemskie popечitel'stva. Doklad komissii, izbrannoj Moskovskim obshchestvom sel'skogo hozyajstva v zasedanii 5 sentyabrya 1914 g. dlya rassmotreniya voprosa o zadachah zemstva v dele prizreniya semejstv nizhnih činov, prizvannyh na vojnu, v svyazi s Vysochajshim ukazom 29 avgusta s. g. M., 1914.
2. Polozhenie o prizrenii nizhnih voinskih činov i ih semejstv // Polnoe sobranie zakonov Rossijskoj imperii. Sobr. 3-e. T. 32 (1912): chast' 1. № 37507.
3. Volostnye popечitel'stva // Permskaya zemskaya nedelya. 1914. № 37. 11 sentyabrya.
4. Rossijskij gosudarstvennyj istoričeskij arhiv (RGIA) [Russian State Historical Archive (RSHA)]. F. 1253. Op. 1. D. 271.
5. Gosudarstvennaya дума. Tretij sozyv. Stenograficheskie otchety. 1912 g. Sessiya V. CHast' II. Zasedaniya 42-83 (s 10 yanvarya po 3 marta 1912 g.). SPb., 1912.
6. Rossijskij gosudarstvennyj voenno-istoričeskij arhiv (RGVIA). F. 2005. Op. 1. D. 47.
7. Alferova I.V., Blohin V.F. «Gasil'nik narodnogo duha»: cenzurnye ogranicheniya v osvешchenii geroizma frontovikov vo vremya Pervoj mirovoj vojny // Novyj istoričeskij vestnik. 2017. № 3 (53). S. 63-84.
8. Blohin V.F., Alfyorova I.V. Predan'e administrativnoj stariny: «belye pyatna» na stranichah rossijskih gazet (vtoraya polovina XIX veka – 1917 god) [Legend of administrative old times: "white spots" on pages of the Russian newspapers (the second half of the 19th century – 1917)]. Novyj istoričeskij vestnik. 2016. № 3 (49). S. 32-48.

Об авторе

Грудина Алексей Дмитриевич – аспирант, Брянский государственный университет имени академика И.Г. Петровского (Россия), E-mail: grudina81@yandex.ru

Grudina Alexey Dmitrievich – post-graduate student of the Chair of the National History, Bryansk State University named after Academician I.G. Petrovsky (Russia), E-mail: grudina81@yandex.ru