



Title	Первая мировая война и изменение продовольственной системы Российской империи
Author(s)	Мацузато, Кимитака
Citation	Acta Slavica Iaponica, 9, 68-107
Issue Date	1991
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/8024
Type	departmental bulletin paper
File Information	KJ00000034194.pdf



Первая мировая война и изменение продовольственной системы Российской империи

Кимитака Мацузато

Первая мировая война потребовала коренного изменения системы государственных учреждений Российской империи, в том числе распределения полномочий между ведомствами.

Бесспорно, задача военно-экономического регулирования не дала возможности правительству управлять империей по трафарету. Однако, если мы согласны с мнением о том, что тотальная война означает собой решающий момент на пути строительства современных государств, то, при анализе различных инноваций во время войны, нельзя упустить из виду проблему их связи с развитием уклада общественной, политической и административной жизни данной страны довоенного времени.

В этом плане коренная реформа продовольственной системы Российской империи во время первой мировой войны являет нам интересную картину. Уже известно, что с началом войны Главное управление землеустройства и земледелия (ГУЗЗ), в принципе, взяло в свои руки дело заготовок продовольствия и фуража для армии, которым занималось до войны само Интендантство, и после учреждения при ГУЗЗ Особого совещания для обсуждения и объединения мероприятий по продовольственному делу (ОСПД) в силу Закона 17 августа 1915 года, даже полномочия продовольственной помощи населению перешли от министерства внутренних дел (МВД), которое уже накопило известный опыт проведения этих мероприятий, к ГУЗЗ.

Что касается последней перемены, то советская историография уже имеет некоторые результаты,¹ но внимание исследователей до сих пор сосредоточивалось на конфликтах между министрами, то есть на политических маневрах тогдашнего министра внутренних дел А. Н. Хвостова и борьбу с ним других министров. Значение такого перехода полномочий для государственного управления или для социо-политического уклада России в целом еще не получило должной оценки. В данной работе автор предпринял попытку рассмотреть эту реформу в контексте развития системы помощи пострадавшим от неурожая. Что же касается первого изменения, именно передачи полномочий дел заготовок продовольствия и фуража для армии, то автор собирается рассмотреть эту проблему в другой работе.

В Западной Европе после известного голода 1847 года, который, например, в Ирландии, из $7\frac{1}{2}$ миллионов населения унес свыше миллиона жертв голодной смерти⁷ и явился одной из причин европейской революции 1848 года, стало возможным

избежать массовую голодную смерть. В России, наоборот, в то же самое время постоянно увеличивалась частота неурожаев.

На западе, помимо самого подъема производительных сил сельского хозяйства, революционный сдвиг в сфере транспорта и коммуникации и, вследствие этого, формирование развитого национального рынка позволили предотвратить появление массового голода, так как они дали возможность для своевременного подсчета состояния посевов, наличных хлебных запасов и пополнения последних в местах, постигнутых неурожаем. В России таких условий не было. Даже по данным на 1913 год, на 100 квадр. километров площади в Европейской России имелось железных дорог 1,07 км., тогда как во Франции—9,4км., в Германии—11,3км., в Англии—12км., в Бельгии—16км., в США—4,3км., и даже в Болгарии—2км.³ Отсутствие же в России таких условий обязывало “всегда иметь наготове радикальные средства борьбы с массовым голодом населения.”⁴ Словом, в России, вследствие малоразвитости путей сообщения и национального рынка, во время неурожаев нужно было административным путем создавать рычаги перевозки и распределения продовольственных продуктов.

Именно поэтому продовольственные мероприятия Российской империи стоит проанализировать в качестве феномена относительно самостоятельного от самой ее хозяйственно-классовой структуры, хотя, бесспорно, для коренного разрешения проблемы голода в России нужно было перестроить ее полуфеодальную социально-политическую структуру, вызвавшую беспощадную эксплуатацию крестьянства и его разорение, что доказано прекращением сильных голодовок после упразднения выкупных платежей и сокращения отработок, испольщины и других видов кабалы в результате первой русской революции.

Русская система продовольственной помощи базировалась на Уставе народного продовольствия 1834 года. Во время Великой Реформы обязанность образования сельских запасов хлеба была возложена на сельские общества, а выдача ссуд из этих запасов удостоверялась приговором сельских сходов. За состоянием сельских запасов и выдачей ссуд из них надзирали земства. Губернские продовольственные капиталы, введенные Уставом 1834 года, тоже были переданы в заведывание земств. Кроме упомянутых местных запасов был образован в 1867 году Общий по империи продовольственный капитал, заведывание которым было возложено, под распоряжением Комитета министров, на МВД. Возвращение продовольственных ссуд должно было происходить общим порядком для земских сборов.⁵

Важнейшими чертами системы русской продовольственной помощи можно считать сословный принцип и ссудный (то есть благотворительный, а не трудовой) принцип. Они почти не претерпели изменений как во время Великой Реформы, так и при введении Временных Правил от 12 июля 1900 года по обеспечению

продовольственных потребностей сельских обывателей, и по законоположениям сохранились вплоть до падения царизма.

Не трудно предугадать, что со временем проявились недостатки такого законодательства, “как с точки зрения процессуальной, так и по существу.”⁶ Прежде всего, оформление на сельских сходных списков нуждающихся было почти бессмысленным. Уже во время неурожая 1867 года было сказано, что запасы “непредусмотрительно израсходованы обществами.”⁷ Крестьяне не хотели четко определять “кому нужно, кому не надо,” и пытались “получить ссуду поголовно на всех членов общества.”⁸ Таким образом, общинная психология мешала выявлению нуждающихся в помощи. Несмотря на то, что местной администрацией были приняты различные меры проверки списков нуждающихся; подворное обследование у просителей, командировка старшин одной волости в другие, повторные проверки в течение года и т. д., удовлетворительных результатов не принесли.⁹ Искусственные проверки сверху часто “возбуждали зависть людей.”¹⁰ Дело в том, что некомпетентность патриархально-сословной крестьянской администрации проявлялась еще ярче в чрезвычайных ситуациях. Так, в качестве причин неудачи проверки списков нуждающихся во время продовольственной кампании 1911-1912 годов Симбирское губернское присутствие перечисляет боязнь сельского и волостного правлений “отказом в выдаче ссуд нажить себе врагов,” отсутствие “заслуживающих доверия лиц,” желающих взять на себя сложные обязанности продовольственных попечителей, и невозможность для земских начальников “без заслуживающих доверия помощников” одной личной проверкой установить оценку.¹¹

С другой стороны, ссудный принцип в случае невозможности возвращения продовольственных ссуд вследствие повторяющихся неурожаев, повел “к деморализации населения.”¹² Долги накапливались. Уже к первому сентября 1891 года натуральные запасы пострадавших от голода этого года губерний состояли в долгах на 74-99%, а капиталы—на 60-95%.¹³ Такие обстоятельства “постепенно вызвали у крестьянского населения о том, что продовольственных долгов возвращать не нужно, что это “царский паек,” на который в неурожайные годы оно имеет неспоримое право.”¹⁴

Таким образом можно увидеть в дефектах продовольственных мероприятий яркое проявление проблем патриархально-сословной крестьянской администрации.

Однако, в 1890-х годах особая комиссия под председательством товарища министра внутренних дел В. К. Фон-Плеве, обсудив уроки продовольственной кампании 1891-92 годов, пришла к выводу, что следует сохранить основные начала Устава 1834 года. Комиссия приписала земствам все неудачи продовольственной кампании в виду плохого надзора местных запасов, неудачной проверки списков нуждающихся, конкуренции между земствами по закупочной операции и т. д.¹⁵ В результате утвержденные царем от 12 июня 1900 года Временные Правила по

обеспечению продовольственных потребностей сельских обывателей, определяя выдачу ссуд как единственную форму помощи, несмотря на то, что уже в ходе продовольственной кампании 1891-92 годов организация общественных работ¹⁶ играла большую роль,¹⁷ изъяли у земств полномочия заведывания местными продовольственными фондами и распределения их среди пострадавших и поручили их губернским присутствиям, уездным съездам и земским начальникам (ст. 8).¹⁸ Иначе говоря, Правила коснулись только порядка заведывания продовольственным делом, а не "нравственных" принципов этого дела.

Если министерство Сипягина и фон-Плеве ограничивалось бы только Правилами 1900 года, то его действия были бы просто анахроничны. Но на следующий год в дополнение к Правилам был послан ряд циркулярных разъяснений министра внутренних дел Д. С. Сипягина. По этим циркулярам по продовольственной кампании под надзором губернского присутствия в компетенцию земств входили: организация сельскохозяйственной статистики, организация сельскохозяйственного кредита, облегчение переселения, образование земских общесловных продовольственных капиталов, учреждение благотворительных попечительств, обществ, столовых и приютов, устройство общественных работ, а также продажа населению хлеба по заготовительной цене.¹⁹ Словом, предлагаемая Правилами 1900 года и циркулярами 1901 года схема такова: традиционная "основная" продовольственная помощь, то есть выдача ссуд общинникам, была взята в руки администрации, а остальные "вспомогательные" мероприятия, поручены земствам под надзором администрации.

Само собой разумеется, что по мере того, как подрывалось доверие к ссудной форме помощи и с переносом центра тяжести на "вспомогательные" формы, влияние земств усиливалось. Действительно, чисто хозяйственные работы такого типа были более подходящими для земств. Даже заготовительная деятельность МВД и некоторых губернских присутствий по формированию местных запасов возбуждала справедливые нарекания по поводу злоупотреблений подрядчиков, малой обеспеченности качества заготовленных хлебов и т. д.²⁰

В годы первой русской революции сословно-патриархальная система продовольственной помощи не только проявила свою несостоятельность с бесспорной ясностью, но даже усилила настроения коллективистского домогательства среди крестьян. А. С. Ермолов приводит следующие факты:

Я лично знаю случаи, когда квартиру земского начальника осаждала тысячная толпа, требовавшая немедленного разрешения на поголовный разбор всеми крестьянами данного селения из запасных магазинов и утверждения списков, в которые были внесены все, и нуждающиеся, и богачи, списков, заверенных терроризованными же сельскими властями. И приходилось такие списки земскому начальнику утверждать.²¹

Далее ;

...В одном селении часть крестьян, не получивших ссуды вследствие возможности для них обойтись без посторонней помощи, не только сами бурно выражали свой протест на это, но действовали возбуждающим образом и на толпу, обещая задушить волостного старшину, которого считали виновником «урезки» ссуды. Этот случай явился результатом распространившегося среди крестьян слуха о том, что хлеб раздается даровой.²²

Если сословно-благотворительная система продовольственной помощи в качестве составной части сословно-патриархальной крестьянской администрации потерпела полный крах во время первой русской революции, то неудивительно, что крутое изменение «нравственного» отношения царского правительства к крестьянству после революции не могло не отразиться на его продовольственных мероприятиях. МВД стало думать, что ссудный принцип понижает чувство «личной ответственности и личного достоинства» и приводит «признаки нравственного разложения населения.» Оно стало настаивать, что «здоровая государственная политика требует, чтобы в деле удовлетворения такой намушной потребности, как нужда в продовольствии ... население стояло на собственных ногах.»²³

Уже в 1907 году МВД входило в Государственную Думу с законодательным представлением о передаче продовольственных дел в ведение земств. Но тогда было уже ясно, что возвращение земствам полномочий продовольственного дела без коренного изменения системы только поставит их в затруднительное положение. Поэтому МВД, имея в виду коренной пересмотр системы Устава 1834 года, взяло данное представление обратно. Осенью 1909 года министр внутренних дел П. А. Столыпин послал губернским земствам новый законопроект для обсуждения на их собраниях.²⁴

По данному законопроекту ссудная операция была полностью заменена другими мероприятиями: организацией общественных работ, кредитованием населения, продажей хлеба и кормов по заготовительной цене и безвозвратной помощью нетрудоспособному населению, и на этих основах полномочия продовольственного дела возвращены земствам.²⁵ Но этот проект, несмотря на то, что он был одобрен в Совете по делам местного хозяйства, не нашел своего окончательного оформления вплоть до февральской революции.²⁶ Российская империя вступила в первую мировую войну с продовольственной системой Устава 1834 года—Временных Правил 1900 года.

Однако, в действительности, центр тяжести продовольственной кампании перешел от «основного» способа к «вспомогательным.» На начальном этапе продовольственной кампании 1911-1912 годов, на 14 июля 1911 года, Совет министров постановил, что отпуск ссуд возможен «лишь в виде крайней меры в самых исключительных случаях,» если применение иных видов помощи, то есть

организации общественных работ и продажи хлеба по заготовительной цене, окажется в той или иной местности "безусловно невозможным."²⁷

Что же касается продажи хлеба по заготовительной цене, то ассигнования МВД на данный предмет увеличивались следующим образом:²⁸

В 1901-01 г. г.	—	162,000руб.
В 1902-02 г. г.	—	937,107руб.
В 1903-04 г. г.	—	408,000руб.
В 1905-06 г. г.	—	2,826,592руб. 25коп.
В 1906-07 г. г.	—	582,587руб.
В 1907-08 г. г.	—	2,918,528руб. 92коп.
В 1908-09 г. г.	—	1,007,115руб. 29коп.
В 1909-10 г. г.	—	1,746,106руб. 04коп.
В 1910-11 г. г.	—	150,000руб.
В 1911-12 г. г.	—	11,582,145руб. 08коп.

В кампании 1911-1912 годов продажа хлеба производилась в 17 губерниях и областях и была организована 27 губернскими и уездными земствами, 12 городами и 2 сельскохозяйственными обществами.²⁹

Вполне понятно, что среди земских и общественных деятелей изменение форм продовольственной помощи вызвало положительный отклик. При упомянутых обсуждениях земствами нового продовольственного законопроекта из 34 губернских земств за принцип выдачи "лишь нетрудовому населению" безвозвратных пособий высказалось 31 земство, за принцип "всесословности помощи" высказалось 34 земства.³⁰

Один уездный уполномоченный Общеземской организации³¹ в Тамбовской губернии, участвовавший в продовольственной кампании 1907 года, упомянул, что из трех форм помощи, именно выдачи пайков, организации бесплатных столовых и удешевленной продажи муки, первая форма самая нежелательная из-за невозможности удовлетворить всех нуждающихся и из-за возбуждения зависти людей. По его мнению, вторая более рациональна, а третья самая желательная. Население отнеслось сочувственно к удешевленной продаже хлеба и "только за этот род помощи приходилось комитету слышать многочисленные благодарности и никогда нареканий и неудовольствий."³²

Подобно тому, как голод 1891 года играл роль "сдачи Севастополя" и вызвал расширение общественной деятельности земств в 1890-х годах, продовольственная кампания 1905-07 годов, предотвращая усиление тенденции так называемой "земской реакции" после первой русской революции, стала признаком наступления нового этапа земской деятельности. Именно в ходе этой кампании были образованы межведомственное совещание при МВД и Управление сельской продовольственной части (УСПЧ) того же министерства.³³ Нельзя не обратить внимание на тот факт,

что в ходе продовольственной кампании 1906-07 годов уже действовала основная схема продовольственного дела России периода первой мировой войны : привлечение к проведению государственных мероприятий местных деятелей через организацию совещаний в центре и на местах, легализация деятельности общеземской организации, расширение посреднической деятельности земств, стремление министерств покупать хлеб по возможности непосредственно у производителей, общенациональное планирование железнодорожного транспорта через нововведенный Центральный комитет по урегулированию массовых перевозок грузов по железным дорогам и т. д.³⁴

Продовольственные кампании 1911-12 годов и 1914-15 годов ярко отражали достижения русской агро-технологической революции, начавшейся с введением земской участковой агрономии.

Известно, что помощь пострадавшим Приуралья и западной Сибири от неурожая кормовых культур 1911-12 годов не только предотвратила значительный ущерб в молочном производстве и маслоделии, важных экспортных отраслях, но, наоборот, оживляла и расширяла сеть кредитной кооперации среди производителей данных районов.³⁵

Неурожаем хлебов и кормовых культур 1914 года совпал с мобилизацией на фронт огромного количества рабочих рук и сильно угрожал сельскому хозяйству, особенно, семьям призванных на войну. Помощь семьям призванных на войну приобрела массовый характер и стала первой всенародной кампанией России периода первой мировой войны, в то время, как заготовка продовольствия и фуража для армии стала оживленной лишь к сентябрю 1914 года или еще позже. К сожалению, пока еще мало исследована агропомощь России периода первой мировой войны, в частности, ее организационная сторона, которая позволила царскому правительству, вопреки его безрассудной мобилизации сельского мужского населения, подолеть последствия неурожая 1914 года, собрать богатый урожай в следующем году и сохранить данный уровень производительности сельского хозяйства вплоть до 1916 года, успокоив, таким образом, наблюдавшееся в первые дни мобилизации волнение среди крестьянства.

Само собой разумеется, что организация общественных работ как разновидность продовольственной помощи не приемлема в период войны, когда рабочих рук не хватает. Любопытно, что комплекс проблем, возникших при льготной продаже хлеба земствами, был унаследован при организации продовольственной помощи всему населению, а проблемы, связанные с ссудной помощью, сохранились при организации помощи семьям призванных на войну.

Правила от 25 июля 1877 года о призрении семейств призванных нижних чинов обязывали уездные земства и города оказывать помощь женам и детям призванных, а сословные общества — их другим родственникам. Во время Русско-Японской

вой ны такая система потерпела финансовый крах, и производство обследования имущественного положения семейств призванных оказалось для уездных земств непосильным, так же, как и при обследовании крестьянских хозяйств во время неурожая, из-за обширности территории уездов.³⁶ Стало считаться, что призрение семейств призванных должно быть общегосударственной, следовательно, казенной повинностью, так как "очевидно, что мужья и отцы, покидая своих жен и детей и жертвуя собою 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 собою разорения их хозяйств."³⁷

Этот принцип был осуществлен Законом от 25 июля 1912 года о призрении нижних воинских чинов и их семейств.³⁸ По этому закону призрение семейств призванных производилось за счет казны, а право обследования семей призванных было изъято у уездных земств и передано в нововведенные волостные попечительства, которые должны были быть избраны на волостных сходах. На первый взгляд эта реформа подобна изъятию Временными Правилами 1900 года полномочий продовольственного дела у земств. Однако, на самом деле, реформа была направлена не на уменьшение прав земств, а на организацию бессловных волостных попечительств, в работе которых может принять участие любой человек, который проживает в данном районе, независимо от пола и сословия (ст. 68). Эта реформа была задумана на основе удачного опыта организации и деятельности подобных попечительств во время Русско-Японской войны в Полтавской и Тобольской губерниях.³⁹

Видимо в конце своей жизни П. А. Столыпин был намерен, руководствуясь своей идеей строительства государства, способного выдержать мировую войну, создать заменитель волостных земств, введение которых затормозилось.⁴⁰ Поэтому вполне понятно, что с началом первой мировой войны либеральные круги, критикуя непоследовательность данного закона в отношении преодоления сословных принципов, откровенно старались использовать его с тем, чтобы привлечь к попечительствам сельскую интеллигенцию, кооперативных деятелей и женщин, и чтобы тем самым осуществить в русской деревне общесословное самоуправление.⁴¹

Сельскохозяйственный журнал приводит следующую картину :

...Крестьяне очень серьезно относились к задаче попечительства и выбирали деятельных и честных работников, ... в целом ряде местностей в попечительствах приняли участие представители местных кооперативов, агрономы, учителя, врачи и другие работающие в деревне интеллигенты...Обследование положения семей призванных проводилось попечительствами честно с большой серьезностью. Попечительства часто не замыкались в рамки узкой задачи по распределению казенного пайка, но

приступали к организации других видов помощи.⁴²

Конечно, было бы ошибкой объяснять удачу строгой индивидуализации помощи, которую осуществить традиционная крестьянская администрация не могла, только организацией общесословных попечительств. Нужно иметь в виду также подъем "патриотизма" среди крестьян, который проявился в виде движения "мирской" помощи, и то обстоятельство, что агрономы и земская организация во время Столыпинской реформы заметно развили методы подворного обследования крестьянских хозяйств. Во всяком случае нам очевидно типичное проявление общей тенденции русской деревни с начала ее агро-технологической революции, то есть преодоления общинной психологии путем оживления деятельности кооперативов и сельской интеллигенции.

Итак, мы можем увидеть три фактора развития системы продовольственной помощи России накануне первой мировой войны: во-первых, переход от ссудной помощи к продаже хлеба по заготовительной цене и организации общественных работ, во-вторых, подъем роли земств, в-третьих, ослабление сословного принципа.⁴³

Вплоть до первой мировой войны межведомственное совещание при МВД и УСПЧ того же министерства руководили деятельностью по продовольственной кампании местных самоуправлений и администрации. Участие ГУЗЗ в продовольственной кампании ограничивалось рамками организации некоторых общественных работ и кредитования крестьян. С другой стороны, министерство путей сообщения (МПС) и министерство финансов (МФ) участвовали в кампании через установление льготного железнодорожного тарифа. Последнее министерство, вместе с государственным банком, заведывало зернохранилищами того банка в пользу помощи нуждающимся.

Вскоре после начала войны Совет министров на заседании 1 августа 1914 года постановил, чтобы заготовки продовольствия и фуража для армии возлагались на ГУЗЗ, и выполнение закупок — на губернских уполномоченных, приглашаемых из числа местных общественных деятелей (в большинстве были приглашены председатели губернских земских управ), и чтобы закупки производились "по преимуществу непосредственно от производителей."⁴⁴ Главнуполномоченным по закупке хлеба для армии был назначен Г. В. Глинка, начальник Переселенческого управления.

Нельзя не согласиться с тем, что такое изменение системы являлось "скачком" на пути развития русской интендантской системы. Что касается первого фактора, именно передачи полномочий заготовок продовольствия и фуража в ГУЗЗ, то до войны этими делами занималось Главное интендантское управление военного министерства. И если мы имеем в виду примеры заготовительных систем других стран, то можно сказать, что обычной формой было последнее.

Основной причиной такого решения послужили возникшее взаимодоверие и

формирование различных каналов коммуникации между ГУЗЗ и земствами в ходе Столыпинской реформы. ГУЗЗ по толкованию решения Совета министров сказало, что "располагая многочисленным персоналом на местах и находясь в постоянных отношениях с земскими учреждениями и в непосредственном общении с сельскими хозяевами, Главное управление, несомненно, имеет все данные к тому, чтобы в сотрудничестве с местными земскими и общественными организациями достигнуть успешного завершения возлагаемой на него ответственной задачи."⁴⁵

Что же касается последних двух факторов, именно земских поставок и принципа непосредственных покупок от производителей, то, хотя с конца XIX века многочисленные попытки перестройки устаревшей подрядной системы были сделаны и неудача заготовки продовольствия во время Русско-Японской войны ускорила ход пересмотра, вплоть до первой мировой войны земские-непосредственные поставки оставались на экспериментальном этапе.⁴⁶ В 1909 году военное министерство разослало земствам основу проекта Правил земских поставок (записки В. С. Козлова) для обсуждения их на собраниях, но отклик земств был, в большинстве, отрицательным.⁴⁷ И даже после одобрения новых Правил в кампании по поставкам продовольствия интендантству участвовали только Симбирское, Казанское, Пензенское, Екатеринославское и Полтавское земства.⁴⁸

В чем причина резкого изменения отношения земских деятелей к земским поставкам интендантству, произошедшего в течение 1909-1914 годов ?

Не нужно говорить о панике среди производителей хлеба в начале войны ввиду прекращения вывоза хлеба за границу и их требованиях защиты своих интересов. Но нельзя не обратить внимание на то, что в ходе русской агро-технологической революции земства накопили большой опыт посреднической деятельности, и что через развитие агрономической, посреднической, благотворительной, медицинской и школьной деятельности земств и кооперативов, в русской деревне появилась густая до известной степени сеть коммуникаций и некоммерческого товарообмена. Конечно, важной частью этого организационного развития служила земская продовольственная помощь.

Одновременно в деревне развивалась борьба между земско-кооперативными деятелями и коммерсантами (скупщиками), хотя в большинстве случаев она осталась на идейном уровне. Можно увидеть самую передовую форму этой борьбы в появлении среди земских деятелей идей "общественной ссыпки хлебов," которая была предложена в 1913 году на Областном съезде в городе Екатеринославе по упорядочению хлебной торговли на юге России.⁴⁹

В целом мы можем заключить, что административное и организационное развития в русской деревне во время ее агро-технологической революции позволили провести своеобразную по сравнению с другими странами реформу заготовительной системы с началом первой мировой войны.

Известно, что в первый год войны русская военно-продовольственная система характеризовалась многочисленностью заготовительных организаций и их взаимной конкуренцией: уполномоченные ГУЗЗ по закупке хлеба для армии, интендантство и отдельные воинские части, подрядчики УСПЧ, и, наконец, земства и города.

По решению Совета министров 14 и 25 июля 1914 года на МВД было возложено ведение продовольственной, кормовой и семенной кампаний 1914-15 годов.⁵⁰ Сверх того, утвержденным царем от 10 октября 1914 года положением Совета министров тому же министерству было предоставлено озаботиться оказанием помощи населению пострадавших от военных действий местностей Привислинского края.⁵¹

В результате, в таких производящих губерниях как Орловская, Тамбовская, Курская, Воронежская и пр. возникла конкуренция в плане закупочной деятельности, особенно в отношении овса, между подрядчиками УСПЧ и организациями уполномоченных ГУЗЗ по закупке хлеба для армии, а именно земскими учреждениями этих производящих губерний.⁵²

Конкуренция носила не только количественный, но и качественный (принципиальный) характер. В большинстве производящих губерний земские и кооперативные деятели считали поставки хлеба армии большим шансом для осуществления идеи "общественной ссыпки хлеба"⁵³ и стремились по возможности производить заготовку без участия сельских коммерсантов. Главноуполномоченный по закупке хлеба для армии Г. В. Глинка являлся представителем такого рода настроений. С другой стороны, УСПЧ относилось к торговцам с большей симпатией.⁵⁴ Г. В. Глинка категорично возражал против назначения частных лиц подрядчиками для семенной кампании.⁵⁵ Конечно, жизнь отказывается от схематического понятия противоположности между государственным регулированием и торговцами, так, например, в Елецком уезде Орловской губернии не только земство но и биржевый комитет заявил недовольство деятельностью подрядчиков УСПЧ.⁵⁶

Хотя, во избежание конкуренции с заготовками продовольствия для армии, Совет министров в конце декабря 1914 года решил, чтобы заготовительная деятельность УСПЧ производилась либо через уполномоченных ГУЗЗ по закупке хлеба для армии, либо по соглашению с теми же уполномоченными относительно цен и районов закупки, и на словах МВД согласилось с этими условиями,⁵⁷ подрядчики УСПЧ часто нарушали предельные цены на хлеб, и такие действия приводили к его вздорожанию.⁵⁸ Естественно, что, в результате многочисленных конфликтов, Главноуполномоченный по закупке хлеба для армии Г. В. Глинка укрепил стремление к соединению заготовщиков для армии и для населения в одном лице.

По мнению нашей историографии, значение утвержденного царем от 17 февраля

1915 года Положения Совета министров, которые уполномочили Командующим войсками военных округов, по соглашению с губернаторами и уполномоченными ГУЗЗ, запрещать вывоз хлеба за границу губерний, установить его предельные цены по закупке для армии и, в случае отказа от продажи хлеба по этой цене, производить его реквизицию,⁵⁹ оценивается в контексте борьбы между рыночной системой и новой системой государственного регулирования.⁶⁰

Но, по-видимому, конкуренция с подрядчиками УСПЧ была одним из факторов, которые приводили уполномоченным ГУЗЗ по закупке хлеба для армии к мысли о необходимости установления такой системы. Иначе говоря, нужно обратить внимание и на конфликты, возникшие во внутренней сфере публично-правовых отношений.

Естественно, что соглашение упомянутых трех лиц, представляющих интересы только армии и своих губерний, было склонно упустить из виду интересы потребляющих губерний. Они использовали Положение 17 февраля 1915 года с целью парализовать деятельность подрядчиков УПСЧ в своих губерниях — часто “несомненно по просьбе Главноуполномоченного тайного советника Глинки.”⁶¹ К началу марта 1915 года “губернаторами Курским, Харьковским, Владимирским, Орловским, Ярославским, Тамбовским, Симбирским, Воронежским, Уфимским, Костромским запрещен вывоз из губерний хлебных и фуражных продуктов и разрешен лишь вывоз представителям Земледелия и Землеустройства.” А что же касается овса, купленного Сельской продовольственной частью, то он, вследствие сношений Временно заведывающего продовольственным делом в империи Н. П. Муратова с командующими войсками и губернаторами “освобожден только Курским, Воронежским, Тульским, и Орловским губернаторами.”⁶²

После 17-го февраля резко увеличились сообщения между центром и местностями, между МВД и ГУЗЗ, между военными и гражданскими властями.⁶³ Именно в этот период семенная кампания весной 1915 года в северных и Привислинских губерниях достигла высшей точки. По иронии судьбы, продовольственный кризис потребляющих районов, вызванный запретами вывоза хлебов из производящих привел к подъему самостоятельной закупочной деятельности городов и земств потребляющих районов,⁶⁴ что, в свою очередь, столкнулось с запретами вывоза. Рекой полились в центральные ведомства телеграммы, депеши и письма, которые либо ходатайствовали о разрешении вывоза хлеба, либо, наоборот, настаивали на строгом соблюдении его запрета.

По-видимому, благодаря этим участвовавшим сообщениям произошло, если можно так выразиться, структурное изменение процедуры продовольственных мероприятий царского правительства.

Если не принимать в расчет заготовки, производимые самой армией, то можно сказать что в Европейской России параллельно существовали заготовительная

кампания для армии, возложенная на земства производящих губерний и продовольственная кампания для населения, которой занимались УСПЧ, губернаторы, земства и города. Вопреки установке правительства, между двумя видами кампаний эффективной координации не было. Г. В. Глинка жаловался, что «хотя в настоящее время в ведомстве землеустройства и земледелия объединены, в отношении цен, количеств и вывоза по железным дорогам, все закупки хлеба и овса не только для нужд действующей армии, но и для обеспечения населений губерний пострадавших от неурожая и военных действий, продовольствием и на обсеменение полей, однако вся организация и регулировка дела по закупкам хлеба для нужд земств и других учреждений сосредоточена по-прежнему в Управлении сельской продовольственной части.»⁶⁵

После 17-го февраля, заготовительные организации МВД, земств и городов потребляющих губерний, в виду наступления сезона посевов, приложили все усилия для того, чтобы достать разрешение на вывоз хлеба. С другой стороны, уполномоченные ГУЗЗ стремились по возможности препятствовать вывозу хлеба. Роль координатора, который должен был реагировать на жалобы из потребляющих районов и требования армии, рассчитывать пропускную способность железных дорог, выдавать наряды, и, наконец, договариваться с Командующими войсками военных округов, никто другой не мог взять на себя, кроме Главноуполномоченного по закупке хлеба для армии Г. В. Глинки. Разрешение вывоза хлеба почти полностью зависело от его личного решения. Влияние Заведывающего продовольственным делом в империи Н. П. Муратова, в то время, когда резко возросло значение координации интересов фронта и тыла, неизбежно уменьшилось. Губернаторы, земские и городские учреждения стали прямо сообщаться с Г. В. Глинкой, а не через Н. П. Муратова, следовательно последний уже как бы со стороны оказывал поддержку ходатайствам потребляющих губерний. Н. П. Муратов старался не только достать разрешения на вывоз, но даже отменить само решение его запрета.⁶⁶ Г. В. Глинка, в свою очередь, используя свое исключительное положение и доверие к нему со стороны армии, потребовал от МВД полного подчинения подрядчиков УСПЧ уполномоченным ГУЗЗ по закупке хлеба для армии. В середине марта это требование было удовлетворено телеграммой Н. П. Муратова губернаторам относительно овса,⁶⁷ а затем и относительно ржи и других продуктов.⁶⁸

Видимо Г. В. Глинке легче было завоевать поддержку общества. Не говоря уже об ииее «общественной ссыпки хлеба», бытовавшей среди земских деятелей, общественное мнение оказалось расположенным к сторогому государственному регулированию. «Несомненно — по словам Н. П. Муратова — инспирированная Главным управлением землеустройства и земледелия» статья газеты «Новое Время» потребовала от правительства решительного применения мер реквизиции.⁶⁹

На местах продолжались нарушения подрядчиками УСПЧ правил и конфликты вокруг запрещения вывоза.⁷⁰ В середине апреля Г. В. Глинка и Н. П. Муратов отправились в совместную поездку по губерниям центральной и южной России и Поволжья с главной целью разрешения вопросов, связанных с запретом вывоза хлеба и, по-видимому, для примирения отношений между собой.⁷¹ Отменив, в большинстве случаев, запреты на вывоз хлеба после фактического окончания военно-заготовительной и семенной кампаний 1914-1915 годов, Н. П. Муратов поднял свое настроение, хотя он и проявил откровенную ненависть к Уполномоченному по закупке хлеба для армии в Тамбовской губении Ю. В. Давыдову, который своими запретами поставил его в тяжелое и оскорбительное положение.⁷²

Таким образом, появилась новая система — согласование интересов тыла и фронта, потребляющих и производящих губерний в конце концов была обеспечена почти единоличными решениями Главноуполномоченного по закупке хлеба для армии Г. В. Глинки, а Заведывающий продовольственным делом в империи Н. П. Муратов со стороны поддерживал ходатайства потребляющих губерний. Такая схема продолжала составлять скелет военно-продовольственного регулирования России вплоть до февральской революции за исключением замены Г. В. Глинки В. И. Неверовом, а Н. П. Муратова В. В. Ковалевским.

Удивительно, что, прикрываясь бурным развитием организации военно-экономического регулирования России во время первой мировой войны, такая дикая и примитивная система сношений гарантировала минимальную функцию продовольственной организации обширной империи. Но это является фактом.

Столкновение интересов между фронтом и тылом вызвало еще одну реакцию царского государственного аппарата. Это — учреждение именным Указом царя 16 марта 1915 года Главного Продовольственного Комитета (ГПК) под председательством министра торговли и промышленности кн. В. Н. Шаховского. В состав Комитета входили председатели различных ведомств и некоторых общественных организаций.⁷³ Министерство торговли и промышленности (МТП) было намерено добиться полномочий по сбору сведений о запасах и потребностях продовольствия в общенациональном масштабе, и по разрешению вопросов, касающихся вывоза хлеба за границу, а также по даче указаний Командующим войскам военных округов при запрещении ими вывоза.⁷⁴

Естественно, что такой план вызвал сильное возражение со стороны военного министра В. А. Сухомлинова. В письме И. Л. Горемыкину от 27 марта, во-первых, он возражал, с целью охраны военной тайны, против требования представления сведений о военных запасах "столь громоздкому комитету." Во-вторых, В. А. Сухомлинов категорически отказался от любого контроля за осуществлением прав Командующими войсками военных округов, представленных

им Положением 17 февраля. Он заключил, что “необходима планомерная строго рассчитанная работа опытных уже в заготовительных операциях организаций, руководимых одной волей, но отнюдь не возложений этого дела на многочисленное совещание. Такие организации в нестоящее время действуют и в течение восьмимесячной работы с полным успехом выполнили поставленную им задачу заготовки продуктов для армии — это организации Главноуполномоченных землеустройства и земледелия в полном согласии с органами военного министерства.”⁷⁵

Совет министров 27 марта 1915 года, в принципе, одобрил предложение министра торговли и промышленности,⁷⁶ что вызвало еще более сильное недовольство военного министра. Он потребовал почти ко всем статьям одобренного плана добавить оговорки: “за исключением военного и морского ведомства,” “по соглашению с военным министром” и т. д. В. А. Сухомлинов предложил разделять заседания ГПК на две части — “общие” и “частные.” На первых должны были обсуждаться вопросы снабжения населения продовольствием, на последних — снабжения армии. “Частные” заседания должны были исключать присутствие общественных деятелей и производиться в качестве чисто межведомственного совещания.⁷⁷

Наконец, 7 апреля, штаб верховного главнокомандующего, при поддержке царя, созвал межведомственное совещание. Оно почти полностью согласилось с настояниями военного министра.⁷⁸ Встретив “благоусмотрение” царя, военная власть закрепила свою победу. Совет министров пошел на компромисс с военной властью на заседании 8 мая. Министры дали согласие на отдельное проведение “частных” заседаний, в компетенцию которых должны войти и проблемы, касающиеся осуществления мероприятий Положения 17 февраля 1915 года. В случае несогласия военного министра на заседаниях ГПК, разрешение данных противоречий должно было зависеть от соглашения председателя ГПК (министра торговли и промышленности) с военным министром.⁷⁹

Итак, учреждение ГПК, как попытка со стороны гражданских ведомств эффективной координации интересов фронта и тыла с исполнительной властью, по законоположениям чуть не потеряло своего значения. Но тем не менее, чисто совещательный комитет, до некоторой степени, способствовал согласованию различных органов,⁸⁰ особенно в плане смягчения результатов запрета вывоза продовольствия и фуража. Сверх того, он подготовил ряд планов продовольственных мероприятий, которые были переданы в ОСПД.⁸¹

Хотя, на первый взгляд и странно, но учреждение ОСПД при ГУЗЗ сразу не принесло резкого изменения в межведомственном разделении компетенций в продовольственном деле. По-видимому, одной из причин этого служило негативное отношение председателя ОСПД (управляющего землеустройства и земледелия)

А. В. Кривошейна к государственному регулированию тылового хозяйства.⁸²

УСПЧ, как и в предшествующие годы, предложило Совету министров план продовольственной кампании 1915-1916 годов. Совет министров на заседании 16 августа постановил передать его Особому совещанию по продовольственному делу для предварительного обсуждения. ОСПД на заседании 5 сентября постановило, что заготовка за счет общеимперского продовольственного капитала должна производиться через организации уполномоченных ГУЗЗ по закупке хлеба для армии.⁸³ Совет министров на заседании 29 сентября одобрил план УСПЧ с оговоркой, потребованной Особым совещанием.⁸⁴ Таким образом, была разрешена одна из важнейших проблем русской военно-продовольственной системы — конкуренция в деле закупочных операций между УСПЧ и ГУЗЗ.

После учреждения ОСПД земства, занимающиеся закупочной деятельностью, в большинстве стали возбуждать ходатайства об ассигновании ссуд обоим учреждениям, именно межведомственному совещанию при МВД (за счет общеимперского продовольственного капитала) и Особому совещанию. МВД уклонялось от подчинения порядку Закона 17-го августа. "В первых же заседаниях" ОСПД Главное управление по делам местного хозяйства через своего представителя (начальника Отдела городского хозяйства) заявило об отказе взять в свое ведение делопроизводство по выдаче из бюджета ОСПД городам и земствам ссуд.⁸⁵ С другой стороны, на заседании 25 сентября межведомственного совещания представители МФ и Государственного контроля высказались о том, что межведомственное совещание после учреждения ОСПД потеряло право обсуждать ходатайства об ассигновании из общеимперского продовольственного капитала и что этот вопрос должен быть передан на заседания ОСПД.⁸⁶ Конфликт из-за разграничения объектов, а также предметов ассигнования между обоими организациями продолжался вплоть до февраля следующего года.

Переломным моментом являлось назначение местных уполномоченных председателя ОСПД. Как выше указано, в начале деятельности Осового совещания регулирование тылового хозяйства не считалось первоочередной задачей. В течение двух месяцев после учреждения ОСПД, за исключением столиц, местные уполномоченные не были назначены. Однако обострение продовольственного кризиса осенью 1915 года (в основном, по причине расстройства железнодорожного транспорта после отступления из Галиции) привело к быстрой активизации деятельности ОСПД. Замена министра земледелия оказала положительное влияние. Скорее всего, стало нужным разобраться с массой ходатайств, возбужденных земствами и городами по поводу выдачи ссуд для заготовительных операций или предоставления им приоритета при ввозе продуктов по железным дорогам. Создание руководящего органа по губ-единице было неизбежным. Проект правил о местных органах ОСПД, обсуждался с конца

сентября по 15 октября на заседаниях Комиссии данного Совещания о мерах борьбы с дороговизной, и был утвержден председателем ОСПД 25 октября 1915 года.⁸⁷ С середины октября до середины ноября в большинстве губерний были назначены уполномоченные председателя ОСПД.

Удивительно, что правила о новом местном органе, которые, предоставляя местным уполномоченным обширные полномочия по сбору сведений, регулированию транспорта, цен и распределения товаров и, наконец, сохранению местного хозяйственного порядка вообще, могли бы принести царскому режиму серьезное качественное изменение, были обсуждены на заседаниях чисто технической комиссии, в составе которой МВД имело свое представительство лишь через начальника Отдела городского хозяйства.⁸⁸

Видимо бюрократы МВД либо не заметили серьезности этой проблемы, либо предугадали, что уполномоченными будут назначены губернаторы, и следовательно, действительного изменения в местном управлении не произойдет. Неудивительно, если МВД было столь оптимистичным, ибо с самого начала войны, в местных совещаниях для обсуждения твердых заготовительных цен, в силу Положения 17 февраля 1915 года, председательствовали губернаторы, а местные совещания ГПК также были созваны под председательством губернаторов. Но ГУЗЗ (в ноябре 1915 года преобразовано в министерство земледелия), не упуская удобный момент, осуществило свою давно вынашиваемую стратегию — соединить в одних руках заготовительную деятельность для армии и для населения. В большинстве производящих губерний Европейской России уполномоченными ОСПД были назначены председатели губернских земских управ и члены Государственной Думы и Государственного Совета. Относительно 32-х губерний Европейской России, где были назначены оба уполномоченные, то есть уполномоченные по закупке хлеба для армии и уполномоченные председателя ОСПД. Картина, характеризующая обстоятельства назначения уполномоченных отражена в таблице.

Для того, чтобы оценить значение данного преобразования, возьмем еще одну точку зрения. По Закону 17 августа 1915 года, были учреждены четыре Особые совещания: Особое совещание по государственной обороне под председательством военного министра, Особое совещание по обеспечению топливом под председательством министра торговли и промышленности, Особое совещание по перевозкам топлива и продовольственных и военных грузов под председательством министра путей сообщения, и ОСПД.⁸⁹ Из них для Особого совещания по перевозкам, так как уже существовали местные совещательные органы железнодорожного регулирования МПС (порайонные комитеты), было определено, что "распоряжения председателя Особого совещания осуществляются через соответственные органы министерства путей сообщения" (ст. 10). Что касается

<Таблица> Обстоятельство назначения уполномоченных.

Тип	Назначение уполномоченных		Губернии
	Уполномоч. по закупке хлеба для армии	Уполномоч. председ. ОСПД	
Монистичная система общественного деятеля	Председатель губернской земской управы (включ. заместитель председателя)	Его же	Витебская, Вологодская, Воронежская, Екатеринославская, Казанская, Киевская, Курская, Минская, Орловская, Пензенская, Пермская, Самарская, Саратовская, Симбирская, Тамбовская, Тверская и Уфимская (17 губерний)
	Член Государственной Думы	Его же	Нижегородская, Подольская и Полтавская (3 губернии)
	Член Государственного Совета	Его же	Черниговская (1 губерния)
Двойственная система губернатора — земств	Председатель губернской земской управы	Губернатор	Бессарабская, Волынская, Вятская, Рязанская, Таврическая, Тульская и Херсонская (7 губерний)
Монистичная система губернатора	Губернатор	Его же	Могилевская и Харьковская (2 губернии)

В Московской губернии уполномоченным по закупке хлеба для армии был назначен председатель правления Моск.-Казан. железной дороги, и уполномоченным председателя Особого совещания — председатель губернской земской управы. В Псковской губернии первым — неперменный член губернской землеустроительной комиссии, последним — член Государственной Думы.

Список уполномоченных председателя Особого совещания по продовольственному делу и уполномоченных министерства земледелия по закупкам для армии. 30 января 1916. (Пг. 1916)

других совещаний, то было указано, что председатель может назначать уполномоченных на местах, и под их председательством образовывались местные совещания. Нужно обратить внимание на то, что единицы “мест,” отражая характер деятельности каждого совещания, можно классифицировать по двум типам: по широким регионам и по губерниям. Число порайонных комитетов в 1915 году было 10.⁹⁰ Число уполномоченных председателя Особого совещания по обороне государства — 11 (и из них 9 военных).⁹¹ Такое географическое разделение естественно отражает момент экономического тяготения: Петроградский район, Ревельский, Московский, Киевский, Харьковский и т. д. Что касается Особого совещания по обеспечению топливом, то оно характеризовалось дуализмом системы. Относительно твердого минерального топлива, которое можно было подвозить в период первой мировой войны только из Донецкого бассейна, помимо особых назначений флоту, железным дорогам, и металлургическим заводам, Европейская Россия была разделена на 9 районов.⁹² Относительно древесного топлива империя была разделена по губерниям и, помимо особых уполномоченных крупных городов, через несколько месяцев после учреждения Совещания уполномоченными по обеспечению древесным топливом были назначены губернаторы.⁹³ Впрочем, вызывает сомнение активность губернаторских совещаний, так как нам известны многие губернии, где местные продовольственные совещания приняли на себя и обязанность снабжения древесным топливом населения.⁹⁴

Итак, из четырех Особых совещаний местные органы двух совещаний и части Особого совещания по обеспечению топливом, заведывающего минеральным топливом, иначе говоря, тех организаций, деятельность которых прямо не касалась народной жизни, работали на уровне широких регионов, а в остальных двух отраслях, то есть обеспечении населения древесным топливом и продовольствием, местные совещания были организованы, естественно, на уровне губерний. Сверх того, из-за неактивности губернаторских совещаний, во многих губерниях продовольственные совещания организовывали и мероприятия по снабжению древесным топливом. И, наконец, руководителями таких совещаний были назначены в большинстве производящих губерний председатели губернских земских управ и члены законодательных палат. Словом, только введение местных продовольственных совещаний коснулось коренной структуры местного управления Российской империи.

Автор не может согласиться с оценкой, данной Т. М. Китаниной, которая, в результате вполне корректного анализа контингента уполномоченных, почему-то отмечает “отпечаток консерватизма, приверженности старым, довоенным порядкам”⁹⁵ данной организации. Правда, назначение уполномоченных было “приверженным довоенным порядкам” именно в том смысле, что МЗ, в качестве

руководящего органа предшествующей русской агро-технологической революции, их назначением только подкрепило тенденцию перехода действительной власти от губернаторов к земствам, уже проявившегося в ходе упомянутой революции. В самом деле этот переход был "консервативным" только из-за того, что он совпал с неизбежным упадком сословно-патриархального порядка в деревне и формированием общесословного порядка посредством развития земско-кооперативного движения.

Может быть не случайно, что назначение уполномоченных ОСПД совпало с усилением политических провокаций министра внутренних дел А. Н. Хвостова. Но нам кажется, что и здесь жизнь отказывается от схематического понятия. Главная цель А. Н. Хвостова заключалась, с точки зрения общественной безопасности, в восстановлении власти губернаторов. С другой стороны, намерение УСПЧ, которое подкрепило стратегию А. Н. Хвостова своими деловыми предложениями, заключалось в том, чтобы, по возможности, оставить в своих руках компетенцию руководства продовольственным делом. Ему был важен деловой результат продовольственной кампании. Что же касается взаимоотношения между губернаторами и земствами, то можно смело сказать, что само УСПЧ в течение предшествующих годов ускорило переход полномочий от губернаторов к земствам постольку, поскольку способствовало развитию продовольственных мероприятий в направлении, предложенном ревизированными Правилами 1900 года. Реакция МВД на изменения местного порядка была не столь однозначной, как это кажется на первый взгляд по его поведению в ходе борьбы с МЗ.

20 октября 1915 года А. Н. Хвостов добился царского одобрения того, чтобы перенести обязанность "заведывания текущими делами" с губернаторов на вице-губернаторов и возложить на губернаторов "ответственное направление и объединение на местах всех мероприятий и действий вызываемых условиями военного времени, а также и по борьбе с дороговизной предметов первой необходимости."⁹⁶ В письме от 23 октября 1915 года председателю Совета министров И. В. Горемыкину А. Н. Хвостов, проявив намерение обойти систему Особых совещаний, которые сильно ограничивали представительство МВД, потребовал обсудить проблему железнодорожного кризиса на заседании Совета министров. Он настаивал, что полномочия губернаторов по продовольственному делу не были отменены Законом 17 августа 1915 года, а за министерством внутренних дел "сохраняется обязанность по наряду и общему руководству местными властями по сему предмету."⁹⁷ Можно сказать, что на этом этапе требование А. Н. Хвостова не имело большего значения, чем как пустая провокация, так как в его телеграммах губернаторам от 2 ноября 1915 года, которые были разосланы в силу повеления царя 20 октября, не предлагалось,

кроме перечисления предметов деятельности, никаких конкретных мероприятий.⁹⁸

А. Н. Хвостов, подкрепляя свою линию конкретными предложениями,⁹⁹ в письме И. В. Горемыкину от 11 декабря 1915 года предложил целую схему своего организационного плана. Снова настаивая на том, что после 17-го августа губернаторы и министр внутренних дел сохранили за собой “весь объем прав и обязанностей,” он добавил, что “губернаторы не лишены права созывать под своим председательством совещания.” Он протестовал против права уполномоченных доставлять сведения и права предлагать министру земледелия отменять постановления и распоряжения губернаторов как против нарушения закона Общего учреждения губерний, указывая, что “Правила эти ... уже вызывают на местах недоумение губернских начальств, некоторые из коих склоны считать свой обязанности и права, предусмотренные Общим Учреждением Губерний... утратившими ныне силу.” А. Н. Хвостов потребовал либо разъяснить уполномоченным, не являющимся губернаторами, пределы их полномочий, либо переназначать уполномоченных, сделав таковыми исключительно губернаторов.¹⁰⁰

Ответ министра земледелия А. Н. Наумова, с нашей точки зрения, вскрывает проблематику русского военно-экономического регулирования данного этапа. С одной стороны, он категорически отверг нарекания по поводу назначения уполномоченными ОСПД в производящих губерниях председателей губернских земских управ и членов законодательных палат “в виду тесной связи заготовок для армии с снабжением продовольствием населения.” Он отметил, что уполномоченные председателя ОСПД, не состоящие губернаторами, “несмотря на краткое время исполнения этих новых функций, широко использовали налаженные уже ими для заготовок армии земские организации, в целях снабжения населения продовольствием.” А. Н. Наумов, настаивая на невозможности переназначения уполномоченных из-за безотлагательности дела заготовки и снабжения, добавил, что “не следует упускать из виду и вполне естественного чувства обиды местных земских деятелей, при лишении их прежних полномочий, что, конечно вызовет резкое падение проявленной энергии в деле содействия снабжению населения продовольствием.”¹⁰¹

Таким образом, А. Н. Наумов подкрепил мнение ГУЗЗ, высказываемое с начала 1915 года, уважением общественному движению тыла, которое тогда действительно носило на своих плечах бремя военно-экономического регулирования.

С другой стороны, так как неудача координации работы четырех Особых совещаний и искусственность ограничения участия МВД и губернаторов были бесспорными, сам А. Н. Наумов взял на себя инициативу оформления проекта органов в центре и на местах согласования деятельности Особых совещаний с участием МВД¹⁰² — конечно, по направлению, по возможности, предотвратить посягательство на систему, созданную Законом 17 августа 1915 года. Тем не

менее, решение Совета министров 19 декабря о введении совещания пяти министров (председателей четырех Особых совещаний и министра внутренних дел) и, затем, решение данного совещания министров на заседании 27 декабря о введении губернских совещаний уполномоченных под председательством губернаторов еще активизировали деятельность МВД.

Интервью Заведывающего продовольственным делом в империи В. В. Ковалевского на страницах газеты "Биржевые ведомости" 31 декабря испугало чиновников МЗ. Он, похвалив введение совещания пяти министров, сказал, что, когда МЗ монополизировало полномочия продовольственного дела, ОСПД действовало на местах через своих уполномоченных, которые, облеченные по Закону 17-го августа широкими полномочиями, "фактически умаляли власть губернаторов на местах." Такой беспорядок скоро будет упразднен, так как уже было решено, помимо "верховного" совещания министров, образовать местные совещания под председательством губернаторов. "В состав их войдут — отметил он — представители городских и земских самоуправлений, продовольственных и биржевых комитетов и других общественных организаций ... Кроме того, будут участвовать также уполномоченные отдельных ведомств, в том числе и министра земледелия."¹⁰³

Таким образом, предложение В. В. Ковалевского заключалось в том, чтобы превратить характер местных совещаний из чисто межведомственного по предложению А. Н. Наумова в руководящий, и, тем самым, создать на местах заменитель существующих совещаний основанных на Законе 17-го августа, подчинив губернаторам занимающиеся продовольственным делом правительственные и общественные организации, "в том числе" организацию уполномоченных МЗ по закупке хлеба для армии. Сущностью данного предложения являлось требование полного упразднения местной системы учрежденной Законом 17-го августа.

При таких обстоятельствах, МЗ приняло привычные меры — оно прибегнуло к общественному движению. Именно тогда руководители земского и городского движений усиливали требования по интеграции и систематизации различных продовольственных мероприятий. С другой стороны, в декабре, по предложению управления делами ОСПД, Комиссия о мерах борьбы с дороговизной приступила к обсуждению проблем систематизации продовольственных мероприятий: заготовительных, перевозочных, и по таксировке. Однако, на данном этапе, голоса, требовавшие усиления государственного регулирования, оставались в меньшинстве в Комиссии.¹⁰⁴

Телеграммой губернаторам от 31 декабря 1915 года, на основе нового повеления царя, А. Н. Хвостов, обратил внимание местных властей "на необходимость самой решительной борьбы с ... взвинчиванием цен на продукты первой необходимости,"

и поручил им “привлечь городские и земские самоуправления к этой работе.”¹⁰⁵

3–5 января 1916 года в г. Москве состоялось совещание уполномоченных председателя ОСПД в центральных губерниях под председательством уполномоченного по Московской губернии, председателя губернской земской управы А. Е. Грузинова. 4 января в совещание прибыл А. Н. Наумов. Он обратился к присутствовавшим со следующими словами: “я считаю, что самая важная забота вверенного мне ведомства это есть то, что вы в настоящее время на местах творите. Эта забота является коренной для нас, ибо в настоящее время идет не борьба армий, но борьба уже народов.” “Я считаю — продолжал А. Н. Наумов — основной нашей заботой, это — преследовать единство действий ... в настоящее время нет места для каких-либо личных ведомственных самолюбий и ведомственных граней и перегородок.” После речи А. Н. Наумова А. Е. Грузинов пригласил уполномоченных для совещания с ним. В этом частном совещании А. Н. Наумов “в самой категорической форме” заявил, что, созданная ныне местная организация вполне отвечает цели и “не допускает мысли о какой-либо коренной ломке.” А. Н. Наумов поделился своими предположениями о том, что предстоящие губернаторские совещания будут иметь целью согласование работы уполномоченных, “без всякого малейшего ограничения прав, предоставленных каждому уполномоченному Законом 17-го августа,” заключив беседу словами, что он спешил представить местным руководителям эти объяснения “во избежание некоторых совершенно извращенных сведений, попавших в печать.”¹⁰⁶

Совещание уполномоченных в Москве, поддерживая мнение меньшинства Комиссии о мерах борьбы с дороговизной, вынесло требования о введении разрешительной системы железнодорожного транспорта, то есть о сосредоточении в руках уполномоченных председателя ОСПД прав выдачи разрешений на внеочередную перевозку продовольственных грузов.¹⁰⁷ Известно, что сильная поддержка, оказываемая А. Н. Наумовом и Г. В. Глинкой меньшинству ОСПД привела к его победе на заседании ОСПД 3 февраля и к введению разрешительной системы Постановлением министра земледелия от 12 февраля 1916 года.¹⁰⁸ Конечно, главной причиной послужило то, что из-за настоятельности железнодорожного регулирования разрешительная система уже начала “прочно внедряться в жизнь” в силу циркуляра МПС от 28 декабря 1915 года, утвержденного царем докладом председателя Совета министров 6 января 1916 года и т. д.¹⁰⁹ Тем не менее, для процесса формирования разрешительной системы являлись характерными усилия руководителей ОСПД по спланированию движения местных самоуправлений в деле военно-экономического регулирования, и тем самым, по преодолению намерения изъять полномочия у ОСПД.¹¹⁰ Сосредоточение в руках уполномоченных прав разрешения внеочередных перевозок нанесло решительный удар на попытки восстановления власти губернаторов.

Уже на заседании совещания пяти министров 27 декабря оказалось, что самый фанатический вариант плана А. Н. Хвостова, предусматривавший коренную ломку местной системы созданной Законом 17-го августа, не может получить поддержку министров. Они считали, что губернаторские совещания должны иметь исключительно совещательный характер и уполномоченные должны всецело сохранить распорядительную власть, предоставленную им Законом 17-го августа. В ходе обсуждения спорным пунктом стала проблема уровней местных совещаний.¹¹¹ Как выше указано, на уровне губернии своих представителей имели только МВД и ОСЖД, а остальные ведомства — на уровне широких регионов. Уполномоченный совещанием пяти министров на проработку деталей проекта А. Н. Наумов предложил, помимо губернских, “районные” совещания уполномоченных.¹¹² Ввиду того, что одной из важнейших задач совещаний уполномоченных являлась межведомственная координация пропускной способности железных дорог и что единицу железнодорожного регулирования составляла не губерния, а район, предложение А. Н. Наумова было вполне подходящим. Но оно встретило возражение со стороны военного министра А. А. Поливанова.¹¹³ Видимо, только А. Н. Наумов сообразил важность координации на уровне широких регионов. А. Н. Хвостов интересовался только проблемой восстановления власти губернаторов. И, без давления со стороны МВД, остальные министры не хотели ограничить деятельность своих уполномоченных.

На основе особого журнала Совета министров от 15 января 1916 года,¹¹⁴ 12 февраля 1916 года было издано Положение об объединении деятельности уполномоченных Особых совещаний по обороне, продовольствию, топливу и перевозкам, в статье которого не входило положение о районных совещаниях уполномоченных.¹¹⁵

Итак, в один и тот же день (12 февраля 1916 года) были изданы два законодательных акта: Постановление министра земледелия и Положение об объединении деятельности уполномоченных. Первое было издано по поводу расширения компетенции уполномоченных, а последнее — предоставления губернаторам координирующей функции. Но по текстам законов уже можно судить об их действительном эффекте. Разрешительная система играла большую роль в плане усиления функционирования уполномоченных. Губернаторские совещания в качестве руководящего органа сводились к нулю, так как четко определено было, что уполномоченные сохраняют за собой “всю полноту предоставленных им прав” (ст. 7), и в качестве координирующего органа обречены были на неудачу, так как совещания на уровне губерний, даже если были бы осуществлены, на самом деле не имели большего значения, чем беседы между губернаторами и уполномоченными председателя ОСЖД.

Нам мало известны деятельность и результаты губернаторских совещаний,

видимо по причине того, что МЗ игнорировало Положение 12-го февраля и всецело руководило уполномоченными на основе Постановления министра земледелия, и что, с другой стороны, МВД с концом “эры Хвостова” потеряло интерес к губернаторским совещаниям. В апреле 1916 года на заседании совещания 15 губернаторов, созванного министерством внутренних дел, губернаторы еще продолжали жаловаться, что губернаторы, не являющиеся уполномоченными председателя ОСПД “совершенно даже не осведомлены о многих начинаниях местного уполномоченного.” Совещание губернаторов признало неизбежным войти в сношение со всеми ведомствами о сообщении губернаторам всех издаваемых по этим ведомствам циркуляров.¹¹⁶ Очевидно, что губернские совещания по Положению 12-го февраля либо были вообще не созваны, либо имели мало значения. Нам известен тот факт, что, в силу повеления царя 20 октября 1915 года, вплоть до сентября 1916 года были образованы только 10 губернаторских совещаний.¹¹⁷ 6 сентября 1916 года Совет министров, по предложению В. В. Ковалевского,¹¹⁸ а именно бывшего помощника А. Н. Хвостова, постановил отменить повеление царя от 20 октября 1915,¹¹⁹ которое обязало губернаторов направлять мероприятия, вызываемых обстоятельствами военного времени. Так окончательно был отклонен руководящий характер губернаторов в плане военно-экономического регулирования.

После 12 февраля 1916 года и с концом “эры Хвостова” УСПЧ, по-видимому, примирилось с новым обстоятельством. В середине февраля было определено разграничение ассигнований земствам и городам: все ходатайства земств об отпуске им кредитов для организации продажи хлеба, кормов и семян сосредоточивались в УСПЧ. Ходатайства же земств о кредитах на покупку прочих предметов первой необходимости, а также все ходатайства городов — в ОСПД.¹²⁰ УСПЧ, потеряв инициативу по формированию общеимперских продовольственных мероприятий, специализировалось, например, на семенной кампании в западных фронтовых губерниях. Однако, следует сказать, что, во-первых, роль УСПЧ снижалась только относительно, а абсолютно, его деятельность и по бюджету и по составу расширялась. Во-вторых, семено-продовольственная кампания УСПЧ во фронтовых губерниях, имея большие успехи посредством закупочных операций уполномоченных ГУЗЗ внутренних губерний, с помощью введения плановых перевозок, организации распределительных пунктов и пр., представила образец для формирования общеимперской продовольственной системы 1916-1917 годов.¹²¹

С начала первой мировой войны вплоть до осени 1915 года ГУЗЗ постепенно изъясало полномочия у МВД по обеспечению населения продовольствием под предлогом надобности координации этого дела с заготовкой хлеба для армии. А. Н. Наумов обосновывал преимущество МЗ надобностью всеобщей организации

тыла. Переломным пунктом являлось назначение уполномоченных председателя ОСПД. Мотивом назначения обоих уполномоченных (по заготовке хлеба и ОСПД) в одном лице послужили намерения, с одной стороны, осуществить, тем самым, координацию интересов фронта и тыла, с другой, организовать тыл быстрее и экономичнее посредством превращения заготовительной организации для армии в организацию для обеспечения населения продовольствием. Борьба с МВД ускорила этот процесс потому, что в ходе этой борьбы ОСПД принимало многие предложения руководителей земско-кооперативного движения по систематизации продовольственного дела, что привело к введению разрешительной системы железных дорог, которая требовала как своей предпосылки организации уполномоченных по сбору сведений, надзору за движением железных дорог и распределению среди населения продуктов. Победу ОСПД—земств принесло, в конечном счете, углубление задачи тотальной мобилизации от чисто механической координации интересов фронта и тыла к всестороннему преобразованию народного хозяйства. Следовательно, для того, чтобы оценить сущность процесса упомянутой межведомственной борьбы, нам следует рассмотреть коренные изменения полито-административного уклада в русской деревне. С этой целью, вернемся к анализу плана УСПЧ по продовольственной кампании 1915-1916 годов.

Мы не можем оценивать данный план УСПЧ как показатель предела развития продовольственной помощи по пути, намеченному ревизированный Правилами 1900 года, так как, из-за оптимизма, порожденного хорошим урожаем 1915 года, даже по сравнению с предшествующими планами продовольственной помощи, в нем замечен оттенок пассивности. Но, тем не менее, он синтезировал тринадцатилетние опыты продовольственной помощи: расширение помощи за рамки сословного порядка, переход к форме льготной продажи хлеба и т. д. С другой стороны, если иметь в виду сложившееся в осени 1915 года положение, очевидны некоторые недостатки в плане УСПЧ: стремление ограничения заготовительной операции пределами данной губернии, сбор сведений через крестьянскую администрацию, желание сохранить право назначать своих собственных уполномоченных по закупке, полное отсутствие плана регулирования железных дорог, и, наконец, полное отсутствие организационного плана руководства закупочной деятельностью земств и кооперативов.¹²² Однако, как уже указано, подобная пассивность наблюдается и в деятельности ОСПД в период его учреждения. Проблема в том, почему системе ОСПД легче и быстрее было приспособиться к обстоятельствам осени 1915 года.

Причинами явились следующие обстоятельства. Во-первых, преимущество МЗ в том, что оно держало в своих руках заготовку для армии стало еще сильнее проявляться после начала отпуска хлеба земствам и городам из запасов для армии. В то же время, важность координации интересов фронта и тыла, интересов

различных местностей через организацию уполномоченных МЗ по закупке хлеба стала предметом общенационального одобрения, в том числе уполномоченных ОСПД в потребляющих губерниях. Так, упомянутое совещание уполномоченных в Москве в январе 1916 года постановило, что все закупки должны совершаться при посредстве уполномоченных МЗ по заготовке для армии.¹²³ УСПЧ потеряло опору среди общественных движений, которую оно имело весной 1915 года.

Во-вторых, в результате широкого распространения заготовительной деятельности земств и городов, основная форма продовольственной помощи окончательно перешла от ссудной к продаже хлеба по заготовительной цене, что действительно похоронило систему Правил 1900 года. Важнейшее преимущество ОСПД заключалось в том, что оно, в качестве завоеваний русского либерального движения, имея в своем составе представителей Земского и Городского Союзов и сохраняя прямой контакт с земствами и городами через своих уполномоченных, могло объединить их усилия по заготовительной деятельности. Сверх того, в отличие от УСПЧ, ОСПД могло руководить городами.

В-третьих, ОСПД справилось с регулированием железных дорог лучше чем УСПЧ. Хотя последнее приобрело известный опыт в ходе продовольственных кампаний 1905-1907 и 1911-1912 годов, глубина железнодорожного кризиса потребовала более решительных мероприятий. ОСПД захватило в свои руки инициативу по разрешению проблем "двоевластия" военной и гражданской администраций в железнодорожном регулировании, межведомственной координации, и введения разрешительной системы. В то же время, контроль земствами —уполномоченными за управлением железными дорогами усилился. Уже в начале 1915 года (при общеимперском применении запрета вывоза), с целью упрощения отправок продуктов на фронт, распоряжения железных дорог децентрализовались. Наряды на подачу вагонов стали даваться путем прямых контактов между уполномоченными ГУЗЗ, главноуполномоченным и начальниками железных дорог без посредства порайонных комитетов.¹²⁴ Правила о местных органах ОСПД, которые предоставили уполномоченным право "требовать особых распоряжений подлежащих органов и должностных лиц, заведывающих перевозками, в целях скорейшего передвижения продовольственных грузов" (ст. 4) вызвали бурный протест со стороны МПС.¹²⁵ С введением местных совещаний, в таких губерниях, как Московская, Самарская и Симбирская, началось двухнедельное или даже ежедневное предоставление сведений о перевозках уполномоченному начальникам станций железных дорог.¹²⁶

Начался процесс подчинения железнодорожных управлений уполномоченным — земствам и географического разделения ими железных дорог, что, в конце концов, принесло царскому режиму страшный результат.

Четвертым преимуществом ОСПД—земств являлся способ статистики.

Продовольственная кампания довоенного времени производилась на основе данных Центрального Статистического Комитета (ЦСК) учрежденного при МВД. В отношении продовольственного дела основными предметами его обследования являлись посевная площадь и урожайность.¹²⁷ Само собой разумеется, что во время тотальной войны, когда подъем производительных сил тыла приобретает чрезмерную важность, такая узость предметов обследования не отвечает задаче времени. С другой стороны, уже в прошлом веке земства развили методику сельскохозяйственной статистики, что привело к установлению подворных и бюджетных обследований,¹²⁸ которые оказались более приспособленными к задаче тотальной мобилизации ресурсов. Однако, земские статистики естественно имели географические ограничения. Статистическая деятельность ОСПД, в частности, всероссийская сельскохозяйственная перепись 1916 года, производилась, используя все достижения земской статистики различных губерний.

Что касается организационной стороны статистики, то статистика ЦСК характеризовалась, во-первых, слабостью губернских звеньев, которые только заполняли бланки собранными данными и передавали их в ЦСК.¹²⁹ Во время войны статистический орган при губернском присутствии, не говоря уже о некомпетентности в формулировании своих собственных предложений, основанных на статистических данных, не мог справиться с задачами сверху. На совещании 15 губернаторов последние жаловались на перегрузку из-за исполнения "громдных статистических работ" по требованию Главного Управления по делам местного хозяйства, "подкрепленному отметкой о чрезвычайной срочности."¹³⁰ Второй чертой организации ЦСК является то, что она продолжала до конца своего существования опираться на крестьянскую администрацию и полицию,¹³¹ в то время, когда земская статистика поднимала уровень достоверности данных посредством расширения сети крестьянских корреспондентов и привлечения сельской интеллигенции.

Итак, мы подошли к пятой и самой коренной причине победы системы ОСПД. Это — упадок сословно-патриархального и развитие нового порядка в русской деревне. В данный период кооперативное движение, в частности, потребительская кооперация, бурно развивалось. Так, в московской губернии, кроме г. Москвы, к 1-му января 1913 года насчитывалось 84 потребительских общества. На 1-е октября 1915 года их было 154. С 1-го сентября 1915 года по 1 января 1916 года Московским губернатором вновь было утверждено 83 устава потребительских обществ, и с 1-го января по 15 апреля 1916 года вновь — 107 обществ.¹³² Главным толчком послужило введение местных совещаний по продовольственному делу и установление ими на главных станциях системы некоммерческого распределения продуктов посредством права уполномоченных-земств на осуществление преимущественного ввоза грузов. Кооперативы соединились в

районные союзы по принципу тяготения к железнодорожным станциям, составив, тем самым, базу районных органов уполномоченных. Не нужно говорить о роли сельской интеллигенции по заготовительным операциям, проведению агрономических и статистических мероприятий, распространению некоммерческого товарообмена и т. д. "Администрация," из-за надобностей времени, проявила то великодушие, которое трудно было ожидать от нее в мирное время.¹³³

Что касается распада губернаторской власти и действительного перехода власти к земству, то перед нами появляется еще более яркая картина. В ситуации тотальной войны у губернаторов не было статистических данных, у них не было канала коммуникации с начальниками железнодорожных станций, у них не было работников: агрономов, статистиков, врачей и т. д., и, наконец, кооператоры и сельская интеллигенция им не доверяли. Губернаторы как таковые не могли быть организаторами, руководителями, общественного движения по военно-экономическому регулированию. В таких обстоятельствах они не имели большого выбора.

Возьмем пример. Назначение уполномоченных и начало деятельности местных совещаний осенью 1915 года совпали с установлением твердых цен на рожь, пшеницу и их муку. ОСПД, во избежание конфликтов с МВД, обязало местные совещания получить одобрение губернаторов данной губернии. Из 29 губерний, где было обсуждено местными совещаниями твердые цены на данные предметы, в 19 губерниях, уже к 1-му декабря, губернаторы одобрили вывод совещаний. Из упомянутых 29 губерний, 13 губерний составляли тип "монистичной системы общественного деятеля," то есть тип губерниях, где губернаторы оказались бессильными. Из этих 13, в 9 губерний местные совещания добились одобрения губернаторов.¹³⁴ При споре с А. Н. Хвостовым А. Н. Наумов настаивал, что недоразумение между губернаторами и уполномоченными ОСПД, не состоящими губернаторами возникло только один раз, в исключительном случае (в Харьковской губернии во время замены уполномоченного из-за смерти губернатора),¹³⁵ в чем, нам кажется, нет преувеличения.

На втором съезде представителей военно-промышленных комитетов в феврале 1916 года С. Н. Прокопович критиковал назначение губернаторов уполномоченными председателя ОСПД в виду их неактивности и негативного отношения к привлечению общественных деятелей.¹³⁶ В виду выступлений такого типа в нашей историографии была обрисована картина крайне противоположных отношений между губернаторами и земско-кооперативным движением. Однако, было бы ошибкой, расширяя значение выступлений такого типа за рамки контекста политической борьбы, отождествить их с действительностью местных управлений в данную эпоху. Нам известны случаи передовой деятельности организаций уполномоченных Вятской, Тульской, Херсонской (типа "двойственной системы"), и Харьковской

(типа "губернатор-монистичной системы") губерний на основе эффективного сотрудничества между губернаторами и местными совещаниями.

Правда, есть пример Таврической губернии (типа "двойственной системы") осени 1916 года. Там, губернатор (уполномоченный председателя ОСПД), игнорируя указания уполномоченного МЗ по закупке хлеба для армии (председателя губернской земской управы), безрассудно выдавал разрешения вывоза хлеба и наносил "непоправимый ущерб делу заготовки хлеба."¹³⁷ Однако, примеры такого типа должны считаться появлением общего беспорядка осенью 1916 года, а не могут быть показателями того, что на местах в данное время существовало какое-то действительное двоевластие. Рассмотрение автором многочисленных примеров осени 1916 года привело к выводу о том, что общая тенденция данного времени заключалась в том, что и губернаторы и земства усилили стремление к "самозащите" и "самоблокированию."

Из указанного можно заключить, что из-за слабости собственного аппарата губернаторы вынуждены были выступать "в качестве представителей Совещания на местах"¹³⁸ и что губернаторство сохраняло свое значение постольку, поскольку губернаторы адаптировались в новых условиях, вызванных, проникновением совещательной демократии.

В 1916 году, когда "только сознательное приспособление всей народно-хозяйственной жизни и государственного хозяйства к требованиям войны может предотвратить дезорганизацию, ослабить процесс истощения" (В. Г. Громан),¹³⁹ упомянутая тенденция еще усилилась, так как царское правительство не нашло другой инфраструктуры для выполнения этой задачи, кроме развивающейся организации некоммерческого товарообмена, предложенной земско-кооперативным движением. В начале 1916 года проведение разверстки поставок скота было возложено на земства во избежание серьезных потерь в местном хозяйстве, которые могли бы возникнуть в ходе отчуждения значительного количества скота.¹⁴⁰ Как уже указано, проведение первой в истории России всероссийской сельскохозяйственной переписи было возложено в Европейской России на земства.

В ходе обсуждения организационного плана заготовительной кампании 1916-1917 годов, которое привело к Постановлению министра земледелия 10 октября 1916 года, было высказано мнение о том, что организация заготовок хлеба должна быть поручена не определенному лицу (уполномоченному), а земствам в виду того, что земская организация уже почти полностью выполняет эту задачу. Данный полемист сказал, что через огосударствление земских исполнительных органов дело заготовок производилось бы эффективнее и было бы возложено на всю земскую Россию.¹⁴¹ Это предложение не было осуществлено в Постановлении министра земледелия 10 октября, но при принятии этого

Постановления было определено, что уполномоченный входит в соглашения “прежде всего” с земствами, “наиболее близко стоящими к сельскому хозяйству” и что для содействия земствам привлечены биржевые комитеты. Продразверстка, принятая министром земледелия А. А. Риттихом, возложила обязанность определения количества поставок хлеба данной губернией на земские собрания и ответственность выполнения этой задачи — на земские учреждения.¹⁴² Так осуществлено было огосударствление земских учреждений, но только при абсолютной децентрализации государственной власти.

При таком положении продолжавшиеся попытки МВД вернуть продовольственное дело в свои руки были обречены на неудачу. Что касается “диктатуры Штюрмера,” то один из главнейших органов “диктатуры,” Особый комитет при МВД для борьбы с дороговизной, не мог оказать какого бы то ни было влияния на обсуждение вопросов, решающих судьбы царизма, а именно обсуждение твердых цен на хлеб и организационного плана продовольственной кампании 1916-1917 годов. Однако, несмотря на бессмысленность существования этого органа, его раздражающее вмешательство в компетенцию ОСПД привело министра земледелия А. А. Шобринского, который, собственно говоря, заменил А. Н. Наумова с целью поддержки “диктатуры Штюрмера,” к требованию упразднения этого Комитета.¹⁴³

Если план А. Н. Хвостова по восстановлению власти губернаторов, несмотря на его конкретизацию, не встретил поддержку в совещании пяти министров, то план А. Д. Протопопова по тому же поводу при самом предложении в Совет министров произвел “неблагоприятное впечатление” среди министров. Унылый А. Д. Протопопов даже не предпринимал попыток сношения с министрами по этому поводу.¹⁴⁴ Опять подготовивший предложение реформы продовольственной организации В. В. Ковалевский в этот раз не упомянул о надзоре за делом со стороны губернатора. Можно заключить, что план 1916 года по возвращению полномочий продовольственного дела в МВД не мог иметь большего значения, чем “неладья” наверху, без реформы инфраструктуры военно-экономического регулирования, хотя нельзя не обратить внимание на то, что именно в этом плане впервые была предложена продразверстка.

Такой план Совет министров один раз одобрил. Впрочем, было ясно, что “инфраструктура,” то есть земства и города не будут поддерживать переход полномочий наверху. Главноуполномоченный по закупке хлеба для армии А. Н. Наверов выдал план Прогрессивному блоку и побудил его контрудар. В середине октября бюджетная комиссия Государственной Думы высказалась против передачи полномочий министерству внутренних дел. Колебавшийся Совет министров изменил решение.

Вступление в должность премьер-министра Временного правительства Главноуполномоченного Земского союза князя Г. Е. Львова и назначение губернскими комиссарами председателей губернских земских управ не означали переворот в сфере устройства старого режима, а явились только завершающим шагом непрерывного процесса захвата власти земствами. Этот процесс был необратим потому, что он был связан с коренным преобразованием политико-административного уклада страны, а именно с распадом сословно-патриархального порядка в деревне, развитием всеобщего самоуправления и проникновением совещательной демократии. Тотальная война ускорила этот процесс. Момент изменения был столь мощен, что сопротивление со стороны "темных сил" придавало не только анахроничную но и чуть ли не комедическую окраску. Мы не можем приписать конфликтам в этом аспекте главнейшую причину падения царизма. Можно смело сказать, что в этом аспекте Россия перешла необратимый рубеж в ходе Столыпинской реформы, а не во время первой мировой войны.

В самом деле царский режим проявил удивительную способность к адаптации в "эпоху мировой войны." Однако, нельзя упускать из виду, что реформаторы могли пользоваться только "обходным путем." Столыпину не удалось насадить хутора, но ему удалось насаждение участковой агрономии, которая открыла канал мобилизации русского крестьянства в государственных целях. Столыпину не удалось ввести волостные земства, но ему удалось введение всеобщих волостных попечительств. В России общего кооперативного закона не было, но кооперативные союзы распространились быстрыми темпами на договорных началах. Во время войны районные комитеты (совещательные органы по регулированию железных дорог) не были созданы, и сверх того, чисто межведомственный орган, Временный распорядительный комитет действительно заменил совещательный орган Центральный Комитет, что вызвало большое недовольство среди общественных деятелей. Однако, земства через прямой контакт с начальниками железных дорог ввели контроль над железными дорогами.

В настоящей работе, мы не рассмотрели крайне сложную проблему: возможно ли таким путем пробудить гражданскую сознательность, национальное самосознание, которые представляют собой необходимое условие выживания государства в "эпоху мировой войны." Впрочем можно заключить, что именно благодаря несомненной удаче реформы "обходным путем," побуждалась провокационная реакция со стороны самых пазорных сил режима. Хотя такая реакция никак не создала действительного двоевластия, ее влияние на психологию народа недооценить нельзя потому, что судьбу России в конце концов решили субъективные элементы. Во всяком случае, соотношение между успехами реформы и ее неудачами гораздо сложнее, чем до сих пор мы считали.

В последние дни царизма наблюдалось временное оживление работ губернаторов и крестьянской администрации, так как продрозверстка опиралась на волости и общины.¹⁴⁵ Но это не считается поворотом в процессе перехода власти к земствам, а было связано с намерением А. А. Риттиха мобилизовать любые организации в деревне либо земства, либо земских начальников, либо состав землеустроительных комиссий. Легко угадать связь между мобилизацией крестьянской администрации в ходе продрозверстки, гневом крестьянства и быстрой ликвидацией администрации после Февраля, но чтобы сделать выводы необходимо провести отдельное исследование.

ПРИМЕЧАНИЕ

- 1 В. С. Дякин, *Русская буржуазия и царизм в годы первой мировой войны*, Л. 1967, стр.132-137; *Кризис самодержавия в России*, Л. 1984, стр. 576-581; Т. М. Китанина, *Война, хлеб и революция*, Л. 1985, стр. 144-149.
- 2 С. К. Архангельский, *Государственное управление народными нуждами как средство борьбы с неурожаями и голодовками*, Спб. 1906, стр.9.
- 3 *О работе железнодорожной сети в условиях настоящей войны*, Пг. 1916, стр.4.
- 4 С. К. Архангельский, *указ.соч.*, стр.10.
- 5 *Краткий исторический обзор законоположений по народному продовольству*. ЦГИА СССР, ф.1291, оп.132, д.481-1915год, лл.6-16; *Записка о постановке продовольственных и других бедов помощи населению империи в годы неурожая и других бедствий*. Там же, д. 94-1915год, лл.172-184.
- 6 *Проект Положения о мерах помощи населению в случае неурожая*, Казань, 1909, стр.1.
- 7 *Краткий исторический обзор ...* л.11.
- 8 МВД, *Управление сельской пробовольственной части, Отчет по продовольственной кампании 1911-1912 г.г.*, Спб. 1913, кн.1, стр.21.
- 9 *Там же*, стр.21 и 25.
- 10 *Отчет о деятельности общеземской организации в Тамбовской губ. в 1906-1907гг.*, Тамбов, 1908, стр.29.
- 11 МВД, *Управление сельской продовольственной части, Отчет ... 1911-1912гг.*, кн.1, стр.22.
- 12 *Доклад Заведывающего продовольственным делом в империи министру внутренних дел, 11 июня 1915*. ЦГИА СССР, ф.1291, оп.

- 132, д.94-1915 год, л.114.
- 13 Н. П. Соколов, *Голод 1891-1892 годов и общественно-политическая борьба в России*. (Автореферат диссертации канд. ист. наук) М. 1989, стр. 11.
 - 14 МВД, *Управление сельской продовольственной части, Отчет ... 1911-1912 гг.*, кн.2, стр.2.
 - 15 Б. Веселовский, *История земства*, II, Спб. 1909, стр.329-330.
 - 16 В виде общественных работ можно перечислить постройку шоссейных дорог, исправление грунтовых, рытье канов, расчистку источников, засыпку прудов и т. д., то есть в основном улучшение мелиоративных и дорожных условий.
 - 17 А. С. Ермолов, *Наши науурожай и продовольственный вопрос*, часть I, Спб. 1909, стр.119-131.
 - 18 *Собрание узаконений и распоряжений правительства*, 1900, отдел I, статья 1620.
 - 19 Б. Веселовский, *указ. соч.*, II, стр.333.
 - 20 См. *Обзор правительственных мероприятий по борьбе с последствиями неурожая 1906 года — Приложение к представлению министра внутренних дел в Государственную Думу. 27 марта 1907.* стр.38-43.
 - 21 А. С. Ермолов, *указ. соч.*, часть I, стр.278.
 - 22 *Там же*, стр.278-279.
 - 23 МВД, *Управление сельской продовольственной части, Отчет ... 1911-1912 гг.*, кт.2 стр.2.
 - 24 *Проект Положения о мерах помощи населению в случае неурожая*, Казань 1909, стр.1-3.
 - 25 *Там же*, стр.6-37.
 - 26 *Доклад Заведывающего продовольственным делом в империи министру внутренних дел. н. д. ЦГИА СССР*, ф.1291, оп.132, д. 25-1916год, лл.82-90.
 - 27 МВД, *Управление сельской продовольственной части, Отчет ... 1911-1912 гг.*, кн.1, стр.33. Однако, такие фундаменталистические отношения к делам были исправлены осенью этого года.
 - 28 *Там же*, стр.172.
 - 29 *Там же*.
 - 30 Б. Веселовский, *Указ. соч.*, IV, 1911, стр.143.
 - 31 Общеземская организация создавалась во время Русско-Японской войны с целью помощи раненым и 28 октября 1905 года была преобразована в организацию для помощи, пострадавшим от неурожая. А. С. Ермолов, *указ. соч.*, часть I, стр.286-287 и 334-335.

- 32 *Отчет о деятельности ... в Тамбовской губ. в 1906-1907 г г.*, стр. 28-29.
- 33 Записка о постановке продовольственных и других видов помощи ... л. 172.
- 34 *Обзор правительственных мероприятий ... 1906 года*, стр.6, 43, 61 и 74—. Тогдашний Заведывающий продовольственным делом в империи (председатель межведомственного совещания) С.Н.Гербель, во время первой мировой войны, был назначен Главноуполномоченным по заготовке продовольствия для юго-западной армии, играл важную роль по осуществлению общественно-земской ссыпки хлебов в Украине и по снабжению юго-западного фронта.
- 35 МВД, *Управление сельской продовольственной части, Отчет ... 1911-1912 гг.*, кн.1, стр.255-294.
- 36 МВД, Управление по делам о воинской повинности, *Представление на Государственную Думу от 3 января 1911 года, о призрении нижних чинов и их семейств.* ЦГИА СССР, ф.1278, оп.2, д.1611, лл. 27-28.
- 37 Там же, л.29.
- 38 *Собрание узаконений и распоряжений правительства, 1912 года*, отдел I, статья 1198.
- 39 МВД, *Управление по делам о воинской повинности. Представление ...* ЦГИА СССР, ф. 1278, оп.2, д.1611, л.31.
- 40 См. "Вестник Сельского Хозяйства" № 39, 1914, стр.16. А в упомянутом представлении объяснилось, что "с развитием начального образования среди сельского населения и при ожидаемом преобразовании волостного управления на началах всеословности можно предполагать, что в самых глухих уголках обширной империи окажется достаточное число лиц, с полной готовностью согласных безвозмездно принять на себя несложные по существу обязанности попечителей." (там же)
- 41 "Земское дело" № 15-16, 1914, стр.1017, "Вестник Сельского Хозяйства" № 39 1914, стр.15-18, "Южно-русская сел.-хоз. газета" № 45, 1914, стр.3-4 и т. д. По закону 25 июня 1912 года, надзор за волостными попечительствами был возложен на земских начальников, уездные съезды и губернские присутствия, но вскоре с началом войны утвержденным царем дополнением в состав губернских и уездных попечительств входили члены подлежащих земских управ и члены городских управ губернских и уездных городов.
- 42 "Южно-русская сел.-хоз. газета" № 45, 1914, стр.3.
- 43 В этой работе мы рассмотрели ослабление сословности "организаторов" помощи, но, конечно, нужно обратить внимание на ослабление сословности

- “получающих.” Временные Правила 1900 года определили образование “частных продовольственных капиталов” в целях оказания помощи сельским обывателям, не входящим в общину (ст.51). Циркуляры министра внутренних дел 1901 года обязали земства оказывать помощь указанным людям. Законопроект МВД 1909 года определил, что “участие в составлении натуральных запасов или капиталов обязательно как для членов сельских обществ, так и для постоянно проживающих в сельских местностях обывателей, занимающихся хлебопашеством на собственных или состоящих в их пользовании землях, не исключая и арендованных ...”
- 44 *Известия ГУЗЗ*, № 31, 1914, стр.769.
- 45 *Там же*.
- 46 Т. М. Китанина, *Хлебная торговля России в 1875-1914 гг.*, Л, 1978, стр.201-221 и 255-265.
- 47 Б. Веселовский, *Указ. соч.*, IV, стр.144-145.
- 48 Т. М. Китанина, *Указ. соч.*, стр.264-265.
- 49 *Труды организационного Бюро Ожластного съезда по упорядочению хлебной торговли на юге России*, вып. I, Екатеринослав, 1912, стр.17.
- 50 ЦГИА СССР, ф.1276, оп.10, д.615, лл. 18-19; оп.11, д.971, л.9.
- 51 ЦГИА СССР, ф.456, оп.1, д.919, л.40.
- 52 ЦГИА СССР, ф.456, оп.1, д.919, л.190; ф.1291, оп.132, д.94-1915 год, лл.19-20.
- 53 “Южно-русская сел.-хоз. газета” № 37, 1914, стр.5-6.
- 54 ЦГИА СССР, ф.456, оп.1, д.919, л.223; ф.1291, оп.132, д.94-1915 год, л.6.
- 55 *Там же*, ф.456, оп.1, д.919, л.173.
- 56 *Там же*, д.91, л.229.
- 57 *Там же*, д.931, л.1.
- 58 *Там же*, д.927, л.6.
- 59 *Собрание узаконений и распоряжений правительства, 1915*, отдел I, статья 551.
- 60 См. Т. М. Китанина, *Война, хлеб и революция*, Л. 1985, стр.66-67.
- 61 ЦГИА СССР, ф.1291, оп.132, д.94-1915 год, л.33.
- 62 *Письмо Н. П. Муратова к Г. В. Глинке. 3 марта 1915*. ЦГИА СССР, ф.456, оп.1, д.919, л.236.
- 63 См. *там же*, д.927 и д.928; ф.1291, оп.132, д.5-1915 год.
- 64 *Обзор деятельности Особого совещания для обсуждения и объединения мероприятий по продовольственному делу (17 августа 1915 года — 17 февраля 1916 года)*. Пг. 1916, стр.2.
- 65 *Отношение с Главным управлением по делам местного хозяйства*.

- 25 января 1915. ЦГИА СССР, ф.456, оп.1, д.931, л.55.
- 66 ЦГИА СССР, ф.1291, оп.132, д.94-1915 год, лл. 18, 27-28 и 33. Н. П. Муратов протестовал Г. В. Глинке, что "потребности армии не могут быть неопределенными," и "нельзя предположить, чтобы уполномоченные на местах имели поручение покупать вообще всю рожь, весь овес, весь вообще фураж," и потребовал того, чтобы уполномоченные Глинки "не безразлично относились и к потребностям местного населения." (*Письмо Н. П. Муратова. 13 марта 1915. ЦГИА СССР, ф.456, оп.1, д.919, лл. 246-247.*)
- 67 ЦГИА СССР, ф.456, оп.1, д.927, л.238.
- 68 Там же, д.928, л.8.
- 69 "Новое Время" 9 марта 1915.
- 70 ЦГИА СССР, ф.456, оп.1, д.919, лл.220 4 222 ; д.928, лл.124, 341-342 и 403.
- 71 Там же, ф.1291, оп.132, д.94-1915 год, лл.81-82, 84-85 и 89-92.
- 72 Там же, лл. 91-92.
- 73 *Собрание узаконений и распоряжений правительства, 1915*, отдел I, статья 1169.
- 74 ЦГИА СССР, ф.1276, оп.1, д.980, лл. 2-8.
- 75 Там же, лл.18-19.
- 76 Там же, лл.21-27.
- 77 Там же, лл.41-44.
- 78 Там же, лл.60-63.
- 79 Там же, ф.456, оп.1, д.9, лл.31-38 ; *Собрание узаконений и распоряжений правительства, 1915*, отдел I, статья 1169, ст.1 и 7.
- 80 ЦГИА СССР, ф.456, оп.1, д.9 лл.20-22 и 29.
- 81 Такие проблемы как о образовании запаса в Петрограде, выдаче городам ссуд и праве городов и земств по таксировке обсуждались уже на заседаниях ГПК. ЦГИА СССР, ф.457, оп.1, д.23, л.44, 45 и 58.
- 82 См. Речь А. В. Кривошеина на первом заседании ОСПД. 31 августа 1915. *Известия ГУЗЗ*, № 36, 1915, стр.890-891.
- 83 Заседание 5 сентября 1915 года. Журнал № 8.
- 84 ЦГИА СССР, ф.1291, оп.132, д.94-1915 год, лл.167-168.
- 85 Там же, ф.457, оп.1, д.12, л.2.
- 86 Там же, ф.1291, оп.132, д.94-1915 год, лл.164-165.
- 87 Там же, ф.457, оп.1, д.24, лл.27-28 ; *Собрание узаконений и распоряжений правительства, 1915*, отдел I, статья 2356.
- 88 Заседание ОСПД. 5 сентября 1915. Журнал № 7 об образовании комиссий.
- 89 *Собрание узаконений и распоряжений правительства, 1915*, отдел I,

- статья 1760.
- 90 *Известия ГУЗЗ*, № 11, 1915, стр.255.
- 91 *ЦГИА СССР*, ф.457, оп.1, д.8, л.141.
- 92 МТП, *Обзор деятельности Особого совещания для обсуждения и объединения мероприятий по обеспечению топливом путей сообщения, государственных и общественных учреждений и предприятий, работающих для целей государственной обороны за 7 месяцев (Август 1915 — март 1916 г.)* Пг.1916, стр.4-6; *ЦГИА СССР*, ф.457, оп.1, д.8, л.139.
- 93 МТП, *Обзор деятельности ...*, стр.29-31.
- 94 Например, в Полтавской и Саратовской губерниях. См.: *Журналы Полтавского губернского земского собрания*, 52-го очередн. созыва, 1916 года, стр.162-163; *Известия ОСЖД*, № 21, стр.31-32.
- 95 *Война, хлеб и революция*, стр.144
- 96 *ЦГИА СССР*, ф.457, оп. 1, д.8, л.93.
- 97 *Там же*, ф.1276, оп.11, д.1012, л.4.
- 98 *Там же*, ф.457, оп.1, д.8, л.93.
- 99 *Там же*, ф.1276, оп.12, д.1790, лл.2-6 и 8-14.
- 100 *Там же*, ф.457, оп.1, д.65, лл.127-129.
- 101 *Там же*, д.12, лл.5-6.
- 102 М. Ф. Флоринский, *Кризис государственного управления в России в годы первой мировой войны*, Л. 1988, стр.120-124.
- 103 "Биржевые ведомости" (вечерн. выпуск), 31 декабря 1915.
- 104 *Обзор деятельности ОСЖД ...*, стр.191-204.
- 105 *ЦГИА СССР*, ф.1276, оп.12, д.1269, л.89; ф.457, оп.1, д.26, л.34.
- 106 *Сведения о положении продовольственного дела в Петрограде, Москве и других местностях Империи, а также в иностранных государствах*. № 16, 1916, стр.38-40.
- 107 *Там же*, стр.40.
- 108 *Обзор деятельности ОСЖД ...*, стр.205-207.
- 109 *Там же*, стр.131-132 и 206.
- 110 Основанием введения разрешительной системы послужил тот факт, что "целый ряд местных совещаний разных частей России, по тщательном обсуждении вопроса, пришел к заключению о необходимости установить теснейшую связь таксировки с регулировкой перевозок на началах, рекомендуемых меньшинством комиссии о мерах борьбы с дороговизной." (*Там же*, стр.206-207)
- 111 *ЦГИА СССР*, ф.457, оп.1, д.64, лл.60-62.
- 112 *Там же*, д.64, лл.6-7.

- 113 Там же, л.3.
- 114 Т. М. Китанина, *Война, хлеб и революция*, стр.149.
- 115 *Собрание узаконений и распоряжений правительства*, 1916, отдел I, статья 241. Было определено, чтобы, для трех Совещаний кроме ОСПД, в состав губернских совещаний входят их "представители" (ст.2).
- 116 *Красный архив*, 1929 (2), *Совещание губернаторов в 1916 году*, стр. 168.
- 117 *ЦГИА СССР*, ф.1276, оп.12, д.1269 лл.90-91.
- 118 Там же, лл. 89-92.
- 119 Там же, ф.451, оп.1, д.22, лл.60-61.
- 120 *ЦГИА СССР*, ф.457, оп.1, д.3, лл.55-58; *Обзор деятельности ОСПД ...*, стр.142; *Известия ОСПД*, № 25-26, 1916,стр.56.
- 121 *Известия ОСПД*, № 25-26, 1916, стр.60-64.
- 122 *ЦГИА СССР*, ф.1276, оп.11, д.789, лл.1-8.
- 123 *Сведения о положении продовольственного дела ...*, № 16, 1916, стр. 40; *ЦГИА СССР*, ф.457, оп.1, д.11, лл.43-44.
- 124 *Известия ГУЗЗ*, № 6, 1915, стр.144-145.
- 125 *ЦГИА СССР*, ф.457, оп.1, д.8, лл.30-31.
- 126 *Московское губернское земское собрание, очеред. сессия 1915 года, № 10*; б *Доклад о переписи посевных площадей и текущей продовольственной статистике*, стр.11-12; *Труды совещания статистиков 24 гужерний, 27-29 декабря 1915*, стр.16; *Известия ОСПД*, № 16, 1916, стр.17.
- 127 А. И. Гозулов, *Очерки истории отечественной статистики*, М. 1972, стр. 102-106.
- 128 Там же, стр.151-169.
- 129 Там же, стр.103.
- 130 *Красный архив*, 1929 (2), стр.166.
- 131 А. (. Гозулов, *Очерки ...*, стр.103-104.
- 132 *Известия Московской гужернской земской управы*, вып.4-5, 1916, стр.47.
- 133 Что касается великодушия полиции к привлечению сельской интеллигенции к всероссийской сельскохозяйственной переписи, см.: *О работах, произведенных Статистическим Бюро в 1916 г. и предложенных на 1917 год* (Доклад Полтавской губернской земской управы 52 очередному губернскому земскому собранию), Полтава, 1917, стр.27.
- 134 *Особое совещание для обьяждения и объединения мероприятий по продовольственному делу*, вып.4, стр.22-43; *Обзор деятельности ОСПД...* стр.313-341. Подсчет автором.
- 135 *ЦГИА СССР*, ф.457, оп.1, д.12, л.5.

- 136 *Труды II-го съезда представителей военно-промышленных комитетов*, Пг. 1916, вып.1, стр.201-202.
- 137 *ЦГИА СССР*, ф.457, оп.1, д.15, л.152.
- 138 Т. М. Китанина, *Война хлеб ...*, стр.143.
- 139 *Органивация народного хозяйства (Материалы по V очередному Съезду Союза городов)*, М. 1917, стр.5.
- 140 *Обзор деятельности ОСПД ...*,стр.95-99.
- 141 *Известия ОСПД*, № 28, 1916, стр.56.
- 142 *Постановление митистра земледелия*, №66, 29 ноября 1916, *Известия ОСПД*, № 30, 1917, стр.8-9.
- 143 *ЦГИА СССР*, ф.1276, оп.12, д.1269, л.76.
- 144 *Падение царского режима*, IV, Л. 1925, стр. 69-70.
- 145 *Циркуляр*, № 37575, 2 декабря 1916, *Известия ОСПД*, № 30, 1917, стр. 12-13.