УДК:352(47)«1914–1917»

Букалова Светлана Владимировна – кандидат исторических наук, доцент кафедры политологии и государственной политики, Среднерусский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (Российская Федерация, г. Орел), e-mail: STL1612@yandex.ru

ПРОБЛЕМЫ И ТЕНДЕНЦИИ В МЕСТНОМ УПРАВЛЕНИИ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ В ГОДЫ ПЕРВОЙ МИРОВОЙ ВОЙНЫ

В годы I мировой войны состояние местного управления оказывало значительное влияние как на оборонные усилия страны, так и на социальную стабильность. В жёстко централизованной Российской Империи в годы мировой войны наблюдалась децентрализаторская тенденция развития государственного управления: – переход властных и управленческих полномочий нижестоящим или автономным субъектам. Под влиянием потребностей тотальной войны усиливается значение управляющих структур региона. На региональный уровень делегируются дополнительные общегосударственные функции, связанные с обороной страны, усиливаются черты относительной обособленности управленческих и экономических структур. В годы I мировой войны губернатор, наделённый дополнительными полномочиями в соответствии с Положением о чрезвычайной охране, становится главной фигурой в управлении всеми отраслями жизни губернии. Возрастает значение личного фактора в местном управлении. Известно, что в годы войны учащается ротация губернаторского корпуса, однако её масштабы и причины остаются малоизученными. Проведённое исследование позволяет сделать первые важные выводы относительно персонального состава губернаторского корпуса 50 губерний Европейской России в годы I мировой войны.

Ключевые слова: Российская Империя, Первая мировая война, местное управление, губернаторы.

BUKALOVA S.V. – Candidate of Historical Sciences, Associate Professor at the Department of Political Science and State Policy, Central Russian Institute of Management – a branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russian Federation, Orel); e–mail: STL1612@ yandex.ru

PROBLEMS AND TRENDS OF THE LOCAL GOVERNANCE IN THE RUSSIAN EMPIRE DURING THE WORLD WAR I

During World War I, the state of local government had a significant impact on both the country's defense efforts and social stability. In the tightly centralized Russian Empire during the World War I, a decentralizing tendency towards the development of state administration was observed: transfer of power and managerial powers to lower or autonomous entities. Under the influence of the needs of total war, the importance of the governing structures of the region is increasing. Additional state-wide functions related to the country's defense are delegated to the regional level, and features of the relative isolation of managerial and economic structures are reinforced. During World War I, the governor, endowed with additional powers in accordance with the Emergency Protection Regulations, became the main figure in managing all sectors of the province life. The importance of the personal factor in local government is increasing. It is known that during the war years the rotation of the governor corps is becoming more frequent, but its scale and causes remain poorly understood. The study conducted allows us to draw the first important conclusions regarding the personal composition of the governor corps of 50 provinces of European Russia during the First World War.

Keywords: Russian Empire, World War I, local government, governors.

Масштаб I мировой войны поставил её ход в зависимость не только от полководческого таланта военачальников и храбрости солдат, но и в значительной степени от организации тыла. Важным условием успешности боевых действий стала социально-политическая стабильность, которая и оказалась слабым звеном в военных усилиях Российской Империи. В связи со специфичностью проблем, вставших перед системой государственного управления в связи с участием России в I мировой войне, этот период следует рассматривать как самостоятельный этап истории государственного управления в России. В экстремальных условиях самодержавие стремилось создать систему антикризисного управления [2, С.478], задачей которой в годы войны стало поддержание социального спокойствия, а также и неразрывно связанное с этим вопросом нивелирование негативного воздействия военных обстоятельств на условия жизни обывателей, что осуществлялось преимущественно на местном уровне губернатором и подчинённым ему аппаратом полиции совместно с местным самоуправлением.

Местное управление играет важную роль в обеспечении устойчивости государственного строя и эффективности государственного управления. Именно на этом уровне происходит реализация внутренней политики государства, оценка её успешности и адекватности насущным проблемам жизни общества и целям общественного развития.

Перед местным управлением в годы войны стали две группы задач:

1) мобилизация местных ресурсов (в самом широком их понимании) на нужды ведения войны;

2) смягчение деформирующего воздействия войны на повседневную жизнь и поддержание социальной стабильности.

Исходя из этого, деятельность губернской администрации следует оценивать с двух точек зрения:

1) с позиции эффективности мер общественной мобилизации;

2) в рамках изучения кризиса самодержавия, широко освещавшегося в советской историографии.

К сожалению, управленческие процессы, разворачивавшиеся в годы мировой войны на губернском уровне, оказались в ней практически не затронутыми. Не получили они систематического освещения и в современной литературе, посвящённой I-й мировой войне.

Следует помнить, что понятие «местное управление» шире, нежели «губернское управление», так как в Российской Империи для целей государственного управления было реализовано общее административное деление (губернское), а также специальное (для целей отдельных ведомств). К последнему относились судебные и военные округа, епархии, учебные, почтово-телеграфные, таможенные и фабрично-заводские округа, железнодорожные округа и дистанции [6, С.62–73]. Однако именно местные структуры Министерства внутренних дел – губернская администрация и полиция – были в наибольшей степени вовлечены в решение задач военного времени.

Сразу же после начала войны в организации местного управления произошли значительные изменения. Губернии, прилегающие к театру военных действий, были объявлены находящимися на военном положении. Согласно «Положению о полевом управлении войск», военные власти получали право закрывать государственные учреждения и органы местного самоуправления, смещать должностных лиц и предавать их суду, прекращать выход печатных изданий, устанавливать порядок въезда и выезда, в том числе обладали правом высылки любых лиц за пределы приграничных территорий. Также военные имели право отменять все акты гражданской власти, устанавливать комендантский час, запрещать вывоз средств, необходимых для военных действий, реквизировать имущество населения на военные нужды. Губернаторы и гражданская администрация должны были подчиняться их распоряжениям.

На остальной территории страны после волны «пьяных бунтов» во время первой мобилизации было введено в действие Положение чрезвычайной охраны первоначально до 4 сентября 1914 года и продлевавшееся впоследствии вплоть до революции. Оно существенно расширяло полномочия губернатора, которому предоставлялись права Главноначальствующего губернией. Согласно Положению о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия, он мог издавать от своего лица обязательные постановления, регулирующие как экономическую, так и общественную сферы жизни губернии и имевшие на её территории силу закона. Тем самым в жёстко

централизованной Российской Империи в годы мировой войны наблюдается децентрализаторская тенденция развития государства: переход властных и управленческих полномочий нижестоящим субъектам. В годы войны центр принятия решений переносится в регионы; региональная политика – разная в разных регионах – становится повсеместным явлением.

Положение Главноначальствующего ещё более усиливало значение личности губернатора для организации жизни провинции в экстремальных условиях мировой войны. Известно, что в годы войны усиливается ротация губернаторского корпуса, однако масштабы, причины и алгоритм этого явления продолжают оставаться неясными. В фундаментальной работе «Кризис самодержавия в России» со ссылкой на газету «Речь» приводятся сведения о том, что за военные месяцы 1914 года состоялось 12 губернаторских назначений, за 1915 год – 33 и в 1916 году (с двумя месяцами 1917 года) – 67 назначений губернаторов [3, С. 637]. Конкретизируем эти сведения применительно к 50 губерниям Европейской России, обладавшим административно-правовой однородностью системы управления, организованной на основе Общего учреждения губернского. С точки зрения ротации губернаторов данный регион также выступает как единое целое. За исключением редких примеров, назначения и перемещения губернаторов осуществлялись внутри региона. Продолжало соблюдаться правило межрегиональной ротации: крайне редкой была прежняя служебная или землевладельческая связь губернатора с возглавляемой им губернией.

В пореформенное время складывается тенденция сокращения срока губернаторства и омоложения губернаторского корпуса [4, С. 202]. В годы мировой войны она получила дальнейшее развитие. Темп ротации губернаторов учащается. Всего за годы войны в 50 губерниях Европейской России в губернаторском кресле побывало 87 человек (включая тех, кто исполнял должность губернатора, но не был утверждён в ней императором).

Временная динамика ротации губернаторского корпуса выглядит следующим образом: в 1914 году после начала войны было произведено 7 назначений, в 1915 – 32, в 1916 – 15, и даже за два месяца существования императорской власти в 1917 году новых глав получили 2 губернии. Но А.С. Тецнер, назначенный 17 января Олонецким губернатором, даже не успел прибыть к новому месту своей службы.

Можно предположить, что на основную массу «военных» назначений в 1915 г. могла влиять успешность или неуспешность выполнения губернатором своих обязанностей в первые месяцы войны, однако назначения и перемещения губернаторов традиционно имели под собой целый ряд как объективных, так и субъективных оснований, и эффективность работы губернатора на своём посту далеко не всегда была важнейшим критерием. В годы войны в связи с введением Положения о чрезвычайной охране прекратилась практика составления ежегодных отчётов о состоянии губернии, представляемых императором, и судить о состоянии дел на периферии можно было только по косвенным данным.

Основным источником динамики состава губернаторского корпуса была позиция министра внутренних дел [5, С. 62], традиционно игравшего ключевую роль во внутренней политике Российской Империи. В годы первой мировой войны на этом посту сменилось
6 человек.

В редких случаях перемещения губернаторов могли иметь личные мотивы. Так, по воспоминаниям В.Ф. Джунковского, под влиянием Распутина управляющий Пермской казённой палатой Н.А. Ордовский-Танаевский стал тобольским губернатором [1, С. 107], что привело к перемещению его предшественника А.А. Станкевича в Самарскую губернию.

В 10 губерниях Европейской России в годы войны их главы не менялись. В оставшихся же 40 губерниях состоялось 59 назначений. В 25 губерниях в военные годы была произведена единственная смена губернатора, т.е. на губернаторском посту в 1914–1917 годах побывало два человека. В 13 губерниях за 2,5 года сменилось три губернатора, и, наконец, в Курской губернии губернаторское кресло занимали 5 человек. Соответственно срок пребывания в должности губернатора мог составлять от нескольких лет до нескольких месяцев. Так, прибывший в Самару Н.П. Харламов заявил местным газетным репортерам: «*Я, господа, «калиф на час» и никаких реформ фактически проводить не могу*» [7]. Он проработал в Самаре меньше месяца, уступив место вышеупомянутому А.А. Станкевичу.

Довольно большое число лиц (по меньшей мере, 21 человек) впервые заняли губернаторский пост в непростые годы мировой войны, но почти всегда этому предшествовала довольно длительная гражданская карьера. Практически обязательным правилом являлась работа в должности вице-губернатора, такой опыт имели 32 назначенца. А вот военная прослойка в губернаторском корпусе оставалась крайне незначительной – военный чин имели всего 6 человек, причём двое из них одновременно являлись и наказными атаманами казачьих войск (Астраханского и Оренбургского). При этом похвастаться службой в гвардии могли 20 губернаторов.

Пост губернатора мог становиться ступенью для занятия более высоких должностей. Так, граф Д.Н. Татищев после шести лет службы Ярославским губернатором возглавил в октябре 1915 г. Отдельный корпус жандармов, а А.С. Ключарев также с должности Ярославского губернатора в самом конце 1916 г. был назначен председателем Особого Совещания по беженцам. Но наиболее распространённой практикой, как и до войны, была «почётная отставка» заслуженных губернаторов путём назначения их сенаторами.

В экстремальных условиях войны возрастает значение местного уровня управления, оперативности принимаемых решений. С этой точки зрения частое перемещение губернаторов, их малая связь с губерниями могут рассматриваться как дестабилизирующие факторы. В то же время достаточная социальная однородность губернаторского корпуса, его включённость в состав элиты

Российской Империи являлись определённой гарантией политической стабильности российской провинции в условиях кризиса центральной власти.

В годы войны значительная часть деятельности местной администрации протекала в контексте военных обстоятельств. Прежде всего это были обострившиеся проблемы социальной сферы: помощь семьям ушедших в армию и беженцам, борьба с дефицитом и спекуляцией. Наряду с этим региональным властям пришлось взять на себя решение проблем государственного значения, таких как организация лечения раненых, размещение выросших тыловых гарнизонов. Губернатору и его аппарату принадлежали в этом отношении в большей степени распорядительные и контрольные полномочия. Уездные исправники и земские начальники участвовали в распределении пособий семьям призванных, входили в состав уездных комитетов попечения о беженцах. Губернатор был ключевой фигурой в распределении казённых средств, отпускаемых на нужды беженцев. Он же являлся представителем начальника санитарной и эвакуационной частей в губернии, содействовал отводу помещений для госпиталей. Усилия по сдерживанию роста цен предпринимались губернатором совместно с городским самоуправлением через таксировку цен и издание различных постановлений, подкрепляющих её действие. Сам губернатор мог эпизодически содействовать доставке продовольствия в губернию. Также губернатор являлся районным уполномоченным по обеспечению древесным топливом. Ряд губернаторов потребляющих губерний были назначены уполномоченными по закупкам хлеба для нужд армии.

Отметим, что в народном сознании важная роль в организации нормальной повседневной жизни отводилась не органам местного самоуправления, а правительственной власти, как высшей, так и губернской.

Библиография:

1. Джунковский В.Ф. Воспоминания. Т.2. – М.: Издательство им. Сабашниковых, 1997. – 688 с.

2. Игнатов В.Г. Государственное и муниципальное управление. Введение в специальность. Основы теории и организации: Учебное пособие. – М.: МарТ, 2006. – 478 с.

3. Кризис самодержавия в России (1895–1917) / Отв. ред. В.С. Дякин и др. – Л.: Наука, 1984. – 664 с.

4.Лысенко Л.М. Губернаторы и генерал – губернаторы Российской Империи (XVIII – начало XX века). – М.: Изд–во МГПГУ, 2001. – 358 с.

5. Минаков А.С. Губернаторская власть в годы Первой мировой войны // Российская история. – № 5 .– 2014. – С. 62–73.

6. Мухаев Р.Т. Система государственного и муниципального управления: Учебник. – М.: ЮНИТИ–ДАНА, 2007. – 687 с.

7. Губернаторы Самарской области // Блог самарских краеведов. – URL: http://www.kraeved–samara.ru/archives/287 (дата обращения: 01.07.2018).

8. Меркулов П.А., Филонов В.И., Малахова О.В. Роль государственной службы в ре-

ализации целей устойчивого развития государства // Власть. – 2016. – Т.24. – №5. – С.15-20.

9.Филонов В.И., Фомина М.Г. Особенности правового положения органов территориального общественного самоуправления // Вестник Поволжского института управления. – 2016. - №6(57). – С.116-120.

Reference:

1.Dzhunkovskiy V.F. Vospominaniya. T.2. – M.: Izdatel'stvo im. Sabashnikovykh, 1997. – 688 s. (In Russ.)

2.Ignatov V.G. Gosudarstvennoye i muni-tsipal'noye upravleniye. Vvedeniye v spetsial'nost'. Osnovy teorii i organizatsii: Uchebnoye posobiye. – M.: MarT, 2006. – 478 s. (In Russ.)

3.Krizis samoderzhaviya v Rossii (1895–1917) / Otv. red. V.S. Dyakin i dr. – L.: Nauka, 1984. – 664 s. (In Russ.)

4.Lysenko L.M. Gubernatory i general –gubernatory Rossiyskoy Imperii (XVIII – nachalo XX veka). – M.: Izd–vo MGPGU, 2001. – 358 s. (In Russ.)

5.Minakov A.S. Gubernatorskaya vlast' v gody Pervoy mirovoy voyny // Rossiyskaya istoriya. – № 5. – 2014. – S. 62–73. (In Russ.)

6.Mukhayev R.T. Sistema gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya: Uchebnik. – M.: YUNITI–DANA, 2007. – 687 s. (In Russ.)

7.Gubernatory Samarskoy oblasti // Blog samarskikh krayevedov. – URL: http://www.kraeved–samara.ru/archives/287 (da-ta obrashcheniya: 01.07.2018). (In Russ.)

8. Merkulov P.A., Filonov V.I., Malakhova O.V. Rol' gosudarstvennoy sluzhby v realizatsii tseley ustoychivogo razvitiya gosudarstva // Vlast'. – 2016. – T.24. – №5. – P.15-20. (In Russ.)

9.Filonov V.I., Fomina M.G. Osobenno-sti pravovogo polozheniya organov territo-rial'nogo obshchestvennogo samoupravleniya // Vestnik Povolzhskogo instituta upravleniya. – 2016. - №6 (57). – P.116-120. (In Russ.)