

УДК 947.081

ФУНКЦИОНИРОВАНИЕ СОВЕТА МИНИСТРОВ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ В ПЕРВОЙ ПОЛОВИНЕ 1915 г.

СЫСОЕВА Людмила Николаевна,кандидат исторических наук, доцент кафедры истории России,
Воронежский государственный педагогический университет

АННОТАЦИЯ. В статье рассматривается деятельность Совета Министров Российской империи в первой половине 1915 г. Прослеживается ход дискуссий по отдельным аспектам экономической политики, государственного управления и взаимодействия военной и гражданской администраций.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: Совет Министров, экономическая политика, государственное управление, Первая мировая война, самодержавие.

THE COUNCIL OF MINISTERS OF THE RUSSIAN EMPIRE'S ACTIVITY IN THE FIRST HALF OF 1915

SYSOEVA L.N.,Cand. Histor. Sci., Docent of the Department of Russian History,
Voronezh State Pedagogical University

ABSTRACT. In this article the Council of Ministers of the Russian Empire's activity in the first half of 1915 is considered. The debate on economic policy, state management and cooperation of the military and civil administration is paid attention to.

KEYWORDS: Council of Ministers, economic policy, state management, the First World War, autocracy.

Первая мировая война стала суровым испытанием не только для русской армии, но и для российской государственности. Проблемы государственного управления, накапливавшиеся на протяжении предыдущих лет, стремительно выходили на поверхность. Если в 1914 г. преодолевать их помогало «великое единение» и всеобщий подъем, то в 1915 г. ситуация коренным образом меняется. «Великое отступление» стало проверкой для всего аппарата управления императорской России и, в частности, для Совета Министров. Ухудшение положения на фронте и в тылу привело к резкому росту внутренних разногласий по принципиальным вопросам российской действительности. Сложившаяся ситуация усугубляла положение правящих кругов, вносила сумятицу в действия, начиная с определения кадровой политики, принятия политических и административных решений и завершая механизмами их реализации.

Одним из источников, содержащих информацию о деятельности правительства, являются записи заседаний, сделанные помощником управляющего делами Совета Министров А.Н. Яхонтовым [1]. Эти лаконичные, отрывочные свидетельства неофициального характера показывают ход дискуссий, мнения участников совещаний по важнейшим вопросам государственного управления, экономической политики и др. Наибольший интерес представляет эволюция позиции правительства по тем проблемам, которые в дальнейшем окажутся неразрешимыми: транспорт, снабжение продовольствием, топливом, взаимодействие с общественными силами.

На протяжении 1915 г. изменялась периодичность совещаний: в начале года Совет Министров собирался, как правило, раз в неделю, с февраля заседания проводятся через 3-4 дня. В дальнейшем в периоды обострения ситуации – чаще, в периоды

стабилизации – один раз в 5-6 дней. Круг проблем и сущность процессов, происходивших внутри кабинета, отражают вопросы, обсуждавшиеся Советом Министров: от отдельных аспектов внешней политики до частных вопросов кредитования. С ухудшением ситуации на фронте больше времени уделяется вопросам организации эвакуации, реорганизации производства, размещения беженцев, функционирования госпиталей и лазаретов. При обсуждении оценивалось влияние на общественную атмосферу, внутриполитическую обстановку, каналы финансирования.

Периодически в повестке дня появляется продовольственная проблема. В феврале 1915 г. был поднят вопрос о продовольственной ситуации в Петрограде, когда поставки сократились ниже уровня потребностей столицы. В мае Совет Министров был информирован о перебоях с поставками сахара: «Нигде его нет, а на самом деле запасы в стране огромные» [1, с. 167]. В начале июня предметом обсуждения становится ситуация со снабжением мясом. Очевидно, что уже в первой половине 1915 г. появляются первые признаки грядущего кризиса снабжения, однако оценить его потенциальные масштабы и последствия, выработать способы преодоления правительство не смогло. Это обстоятельство станет роковым в феврале 1917 г.

Большое внимание Совет Министров уделяет взаимоотношениям с Государственной Думой. На январских заседаниях обсуждаются проблемы организации довыборов на вакантные места, особенности применения ст. 87 Основных Законов; весной – сроки созыва Думы; в июне – пакет законопроектов, требующих внесения на обсуждение. На протяжении исследуемого периода неоднократно рассматривается нарастание активности Государственной Думы и внутриполитическая ситуация в целом,

но этот аспект заслуживает отдельного анализа. Значительное место занимало обсуждение вопросов экономической политики, проблем взаимодействия различных органов государственного управления. Дебаты наглядно демонстрируют положение дел в высших слоях российской бюрократии, ее понимание текущего момента, степень информированности, способность генерировать варианты решения возникающих проблем, готовность принимать адекватные меры и предпринимать решительные действия.

Одной из ключевых проблем рассматриваемого периода является привлечение общественности к мобилизации промышленности, что подразумевало включение в состав бюрократических учреждений промышленников и общественных деятелей. На заседании 10 января 1915 г. обсуждается инициатива «промышленников» о создании при Военном ведомстве особого комитета как посредника между армией и производителями. Министр торговли и промышленности С.И. Тимашев высказался за введение в комитет представителя от совета съездов представителей торговли и промышленности, от своего министерства, государственный контролер П.А. Харитонов – от министерства финансов [1, с. 115]. Предложения министров отражают их стремление уравновесить влияние представителей общественных сил включением чиновников.

В ходе заседания 23 января министр путей сообщения С.В. Рухлов поднял вопрос о недостатке подвижного состава и предложил закупить 10 тыс. вагонов в США, так как увеличить их выпуск российскими заводами не представлялось возможным. С.И. Тимашев предложил увеличить стоимость вагонов, производимых на русских заводах, но С.В. Рухлов отстаивал необходимость закупок в США, «ибо потребность огромная и хватит на всех» [1, с. 119]. Таким образом, министры руководствовались, прежде всего, ведомственными интересами. Для ведомства путей сообщения было важно быстро увеличить парк вагонов, так как транспортная инфраструктура уже очевидно не справлялась с возрастающим объемом перевозок.

3 февраля обсуждался вопрос «о помощи галичанам» в связи с обострением ситуации с продовольствием и ухудшением эпидемиологической обстановки. Правительство должно было определиться, кому отдать предпочтение и кто должен нести расходы – Земский и Городской союз, Балашовский комитет или военная власть из своих фондов. 6 февраля Совет Министров склонился к Балашовскому комитету, ибо «балашовские близко с местом знакомы, имеют людей» [1, с. 124]. При обсуждении роста цен на предметы первой необходимости министр внутренних дел Н.А. Маклаков предложил учредить общественный нормировочный комитет, регулирование цен осуществлять в связи с подвозом, запасами, покупками, что можно расценить как стремление возложить на общественные силы последствия непопулярных решений.

С 6 февраля рассматривается ситуация с нехваткой рабочих в Донецком бассейне. С.В. Рухлов поднял вопрос о недогрузе угля и отсутствии запасов. Он предложил немедленно ввести бесплатный провоз рабочих и ускорить выдачу паспортов [1, с. 125–126]. 17 февраля Совет Министров вернулся к обсуждению проблемы. С.И. Тимашев доложил, что численность рабочих существенно сократилась, соответственно, добыча угля не покроет все потребности. Все выступавшие министры единодушны в

том, что ситуация чревата масштабным кризисом, прежде всего на железной дороге. В качестве мер по его предотвращению предлагалось восстановить бесплатный провоз рабочих, допущение женского труда, понижение возраста чернорабочих и льготы по призыву в ополчение. 20 февраля Совет Министров рассмотрел ходатайство южных промышленников, которые предлагали предоставить отсрочки новобранцам, ускорить выдачу паспортов, обеспечить льготный проезд, отпустить специалистов из армии, привлечь к работам арестантов и военнопленных [1, с. 136]. Но окончательное решение принято не было.

В ходе обсуждения различных вопросов все чаще начинало проявляться напряжение между гражданской и военной властями. К проблемам разграничения подведомственности и финансирования добавлялись факты злоупотребления и игнорирования военными представителей государственных органов. Острый характер принимали претензии со стороны общественных организаций. 27 февраля генерал-губернатор Донской области В.И. Покотило сообщил о конфликте, порожденном экстерриториальностью лазаретов, находившихся под покровительством земских организаций, где велась активная антивоенная и антиправительственная агитация. «Власть уходит из рук, идет издевательство над властью» [1, с. 139]. Обсуждение продемонстрировало колебания власти: с одной стороны – желание применить репрессивные меры, вплоть до высылки в Сибирь, с другой – опасения действий печати и либеральной общественности.

13 марта письмо Н.Н. Янушкевича о праве занятия неприятельских подданных торговлей и промышленностью вызвало дискуссию по поводу взаимоотношений военной и гражданской властей. Вел. кн. Николай Николаевич приказал начальникам военных округов провести обследование и секвестр в районе военных действий и на прилегающих территориях. Главноуправляющий землеустройством и земледелием А.В. Кривошеин, пользовавшийся в правящих кругах большим авторитетом и влиянием, заявил: «Страна не может управляться двумя правительствами... Надо ставить вопрос о разграничении сфер влияния верховного командующего и императорского правительства» [1, с. 148–149]. Еще один аспект взаимодействия военной и гражданской администрации обозначился 10 апреля при обсуждении деятельности Архангельского порта. С.В. Рухлов акцентировал внимание на том, что Военное и Морское министерства не могут определить размер нужных грузов [1, с. 154]. Под вопросом оказалась готовность вспомогательных путей и нависла угроза над частными перевозками, которые предлагалось приостановить, чтобы избежать затоваривания порта. Министры с оговорками высказались за ограничение грузопотока. Как покажет развитие событий, такой подход не разрешил ситуацию, и проблема функционирования порта еще не раз станет предметом обсуждения Совета Министров.

В процессе перевода предприятий на выпуск военной продукции обостряется проблема их обеспечения трудовыми ресурсами. Новые задачи требовали увеличения численности рабочих, интенсивности труда; переход на выпуск сложной и опасной продукции не всегда сопровождался повышением квалификации рабочих, скорее наоборот. Главы ведомств на заседаниях Совета Министров предлагали различные варианты выхода из сложившейся ситуации. Так, 28 апреля при обсуждении недо-

вольства рабочих заводов, выполнявших заказы военного и морского ведомств, А.В. Кривошеин предложил «на важные в обороне заводы – солдат послать» [1, с. 158]. Предлагалось взять в военное ведение взрывчатые и трубчатые заводы, уволить подозрительных вольнонаемных и заменить их солдатами. В ходе совещания 1 мая министры высказали опасения, что солдаты не обладают достаточной квалификацией, среди них трудно выявить неблагонадежных, нежелательно смешивать рабочих и солдат. Н.А. Маклаков предложил использовать опыт Круппа: «Важные заводы подчинить офицеру или генералу, с подчинением ему всех сил» [1, с. 160]. Однако ни один из предложенных вариантов принят не был.

По мере истощения стратегических запасов и нарастания кризиса в снабжении армии на первый план выходит проблема взаимодействия власти с промышленными и общественными кругами. Если первоначально привлечение общественности рассматривалось лишь для выполнения гуманитарных функций (беженцы, лазареты и т.п.), то постепенно вызревает мысль о более широком ее привлечении. 19 мая, комментируя ситуацию с поставками снарядов, военный министр В.А. Сухомлинов говорил, что еще в сентябре «созвал промышленников в целях сосредоточения, причем дело ведется Центральным промышленным комитетом во главе с министром внутренних дел. Они отозвались и развили работу» [1, с. 166]. При этом очевидно его желание разделить с общественными кругами не только полномочия, но и ответственность.

26 мая обсуждалось снабжение промышленности сырьем для производства военной продукции. В письме В.А. Сухомлинова о кожевенных и суконных мастерских предлагалось объявить собственностью государства запасы шерсти, хлопка, кожи и пр. с оплатой их себестоимости с 5–20% надбавки. Совет Министров должен был разработать проект, согласовав позиции Военного министерства и Министерства торговли и промышленности. П.А. Харитонов заострил внимание на несовершенном порядке осуществления реквизиций: «Опечатывают, не берут товар и денег не платят, впрямь до надобности» [1, с. 168]. 29 мая Н.А. Маклаков в ходе обсуждения ряда вопросов по Министерству внутренних дел, возмущаясь, говорил о путанице власти «ввиду вмешательства Ставки о всех и за вся». А.В. Кривошеин заявил, что Ставка «не имеет права предписать министру внутренних дел арест и высылку, это только его императорское величество, а Ставка – в районе военных действий» [1, с. 169]. Такой позиции он последовательно придерживался и проводил ее в любых дебатах по поводу взаимоотношений с военной властью.

Различное видение модели взаимодействия с промышленными и общественными кругами проявилось в дискуссии об Особом совещании о снабжении армии, начавшем работу 14 мая 1915 г. Предметом обсуждения стала степень влияния в совещании различных сил и его соотношение с Советом Министров. Генерал А.С. Лукомский констатировал, что предпринятые ранее попытки объединения частных промышленников неудовлетворительны, армии не хватает снарядов, винтовок, орудий. Он подчеркивал, что Совещание работает и может принести большую пользу, но предупреждал, что если боязнь общественного мнения в лице представителей Государственной Думы возобладает и совещание попытаются «обратить в междуведомст-

венную комиссию и затем в Совет министров, то Родзянко и присные уйдут, а тогда и промышленники отпадут и дело провалится». И.Г. Щегловитов обратил внимание на соотношение объема полномочий и ответственности: «Не совещательный, а орган верховного управления, вне ведомств и со стремлением главенствовать над верховным и простыми министрами. Объем задач хотят развить вопреки Совету Министров» [1, с. 170]. Н.А. Маклаков опередил Совещание как «новшество нашему государственному праву неизвестное. Коалиция правительственных чинов и членов законодательных учреждений плюс выгнанные за ненадежность с государственной точки зрения. Нарушает все понятия о государственном праве» [1, с. 171]. Министр иностранных дел С.Д. Сазонов, будучи сторонником сотрудничества с общественностью, констатировал, что правительство поставлено перед фактом признания своей несостоятельности. Вместе с тем выхода из сложившейся ситуации без сотрудничества с Думой он не видел, понимая, что участие членов Государственной Думы олицетворяет поддержку общественного мнения. Самые серьезные опасения высказал обер-прокурор Синода В.К. Саблер: «Разрастутся сюрпризы, которые после войны разрастутся в тревожные и небывалые» [1, с. 172].

2 июня предметом обсуждения становится письмо Н.Н. Янушкевича о развитии военных действий и впервые поднимается вопрос о промышленно-фабричной эвакуации Риги и Варшавы. Показательны предложения Председателя Совета Министров И.Л. Горемыкина: создать совещание в Петрограде из представителей ведомств и главнокомандующего, представителя начальника Генерального штаба. «От совещания будет зависеть устроить совещания на местах, а в Петрограде дать общие указания, а затем дать полномочия варшавскому генерал-губернатору и главному начальнику Риги» [1, с. 175]. Очевидно, что такие меры в стремительно меняющихся условиях вряд ли были эффективными. А.В. Кривошеин вывоз заводов сразу признал невыполнимым и предложил подумать, как восполнить их возможную остановку.

Последние три совещания, даже по лаконичным записям А.Н. Яхонтова, отличались эмоциональностью, так как проходили на фоне обострения разногласий внутри Совета Министров. В конце мая группа либеральных министров (А.В. Кривошеин, П.Л. Барк, П.А. Харитонов, С.Д. Сазонов, С.В. Рухлов) требовала от И.Л. Горемыкина либо принять их отставку, либо сместить консервативно настроенных Н.А. Маклакова, В.К. Саблера, В.А. Сухомлинова и И.Г. Щегловитова. Массовой смены кадров не произошло, но 6 июня вместо Н.А. Маклакова министром внутренних дел был назначен князь Н.Б. Щербаков.

Следующие несколько заседаний были посвящены вопросам текущей внутренней и внешней политики. 16 июня Совет Министров вновь обратился к проблеме эвакуации Риги, теперь уже в практической плоскости. Н.Б. Щербаков поднял вопрос о финансировании вывоза предприятий. А.В. Кривошеин призвал усилить производительность предприятий и в первую очередь вывозить нужное для армии. С.В. Рухлов доложил, что ежедневно в Ригу предоставляется 450 вагонов для вывоза, но порядка нет. А.В. Кривошеин призвал осторожнее наращивать темпы эвакуации, апеллируя к мнению Ставки. Н.Б. Щербаков обратил внимание на разногласия между непосредственными руководителями

процесса: «Два полубога тыла – начальники снабжения не могут справиться с экономическим вопросом» [1, с. 183]. 19 июня обсуждался доклад А.А. Поливанова о снабжении армии, где подчеркивалось, что «интендантство безукоризненно: войска одеты, обуты, накормлены, но артиллерия изнасилась, ружей нет, скажу прямо – трагедия» [1, с. 189]. И.Л. Горемыкин в очередной раз продемонстрировал нежелание принимать какие-либо решения в критической ситуации, стремление приуменьшить остроту проблемы или сделать вид, что ее вообще не существует. При обсуждении сложных вопросов, решение которых требовало уступок или вступления в конфликт с какими-либо влиятельными силами, глава Совета Министров традиционно занимал уклончивую позицию.

26 июня состоялось обсуждение кадровых перемен в Особом совещании по снабжению, прежде всего расширения общественного представительства. А.В. Кривошеин предложил включить представителя рабочих, но развития эта инициатива не получила. Министр торговли и промышленности В.Н. Шаховской обратил внимание, что помимо «официальной есть общественные организации» и высказался за создание особого органа из их представителей. А.В. Кривошеин же считал, что «слишком много комитетов» и призвал ограничиться переустройством Особого совещания. Для преодоления его оторванности нужно устроить в крупных городах местные отделения Совещания с привлечением членов Государственного Совета и Государственной Думы. [1, с. 189-191]. Вторым в повестке дня был вопрос об эвакуации. Его напряженность метко охарактеризовал Н.Б. Щербатов: «Даже спокойный готов лезть на стену» [1, с. 191]. Он констатировал: нет единства, каждый по-своему, неразбериха полная среди потоков беженцев, организации и плана устройства нет. А.В. Кривошеин дополнил картину необходимостью эвакуации хлеба, фуража, скота.

Совету Министров было поручено создать организацию и наметить лиц из ГУЗиЗ, МВД, Министерства финансов с привлечением авторитетных лиц из числа выборных. 30 июня А.А. Поливанов докладывал об обсуждении вопроса об Архангельске в Особом совещании. Он констатировал там ситуацию «многовластия и безвластия» и поддержал мысль о диктаторе от морского министра по морскому, водному и железнодорожному сообщению Архангельска. С.В. Рухлов озвучил особое мнение: «Есть: генерал-губернатор, главноуполномоченный Министерства путей сообщения и главноуполномоченные от ведомств. Куда же еще?» [1, с. 194]. Было принято решение дожидаться возвращения адмирала А.П. Угрюмова, командированного для оценки ситуации на месте. Во второй половине июня 1915 г. на заседаниях неоднократно звучали фразы об отсутствии порядка. Необходимость упорядочения деятельности осознается большинством министров, однако конструктивных предложений, помимо создания все новых и новых органов с привлечением тех или иных сил, так и не прозвучало.

Следующее заседание Совета Министров состоится 7 июля 1915 г. и пройдет уже в кардинально изменившейся ситуации. Военные и политические события будут происходить все более стремительно. Развитие ситуации в первой половине 1915 г. шло по нарастающей по всем направлениям: противоречия с военной властью, усиливавшееся давление общественности и Государственной Думы, разногласия в Совете Министров, вылившиеся в выделение группировки «либеральных министров», и все это на фоне безразличия премьер-министра И.Л. Горемыкина, отсутствия конструктивных предложений по преодолению возникавших проблем. Возможность перестроить деятельность правительства в относительно стабильной ситуации, адаптировать к появляющимся административным и экономическим проблемам к началу июля была упущена.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:

1. Совет министров Российской империи в годы первой мировой войны. Бумаги А.Н. Яхонтова. (Записки заседаний и переписка). – СПб., 1999.