

ГУБЕРНАТОРЫ В СИСТЕМЕ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ И ИХ ВКЛАД В РЕШЕНИЕ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОГО ВОПРОСА В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ В ГОДЫ ПЕРВОЙ МИРОВОЙ ВОЙНЫ (ИЮЛЬ 1914 – ФЕВРАЛЬ 1917 ГГ.)

© 2008 Д.А.Старков

Самарский государственный экономический университет

В статье рассматривается роль губернаторов в системе местного управления и их вклад в решение продовольственного вопроса в Российской империи в годы Первой мировой войны. Автор анализирует взаимоотношения губернаторов с центральными и региональными органами управления. Выдвигается тезис о том, что отсутствие у губернаторов возможности решить продовольственную проблему вело к нарастанию кризиса власти в провинции.

Первая мировая война оказала существенное влияние на ход исторического развития государственного аппарата России. Долгое время в историографии освещались, в основном, проблемы организации и взаимодействия органов центральной власти, в то время как проблемы органов местного управления затрагивались лишь косвенно. Тем не менее, из событий на местах складывалась общая картина кризиса власти в Российской империи.

В статье ставится цель определить роль губернаторов в системе местного управления при решении продовольственной проблемы в Российской империи в годы Первой мировой войны на примере Самарской, Пензенской и Симбирской губерний. Достижение поставленной цели представляется возможным поскольку, указанные губернии управлялись на основании "Общего Учреждения Губернского", которое распространялось на 50 губерний Европейской России. Также Среднее Поволжье, как и большинство других регионов, не входило в зону боевых действий, соответственно вмешательство военных в дела гражданского управления было минимальным. В годы войны продовольственная проблема являлась одной из наиболее важных для всего государства и общества, то есть при ее решении губернаторы взаимодействовали со значительным количеством управленческих структур.

В дореволюционной России губернатор был ключевой фигурой в структуре губернской системы административного управления. Согласно закону он являлся председателем практически всех значимых административных и общественных учреждений. Также в

компетенцию губернатора входил контроль за деятельностью органов местного самоуправления. Важность его фигуры подчеркивалась тем, что формально начальников губернии назначали именными высочайшими указами императора, который также обладал исключительным правом освобождать их от занимаемой должности [1, Ст. 263, Ст. 264]. Для населения губернии это имело глубокий символический смысл, поскольку в губернаторе виделся образ человека, наделенного полномочиями самим императором [2, С. 29]. Однако на практике в последнее десятилетие существования Российской империи все губернаторы подчинялись Министерству внутренних дел, то есть были лишь высокопоставленными чиновниками с обширными согласно закону, но все же реально ограниченными полномочиями [3, С. 418].

С самого начала войны на губернаторов легла основная ответственность за разработку и осуществление мер по решению продовольственной проблемы, поскольку они были обязаны по закону заботиться о принятии мер по обеспечению губернии продовольствием [1, Ст. 322]. Эффективной работе губернаторов мешала их частая сменяемость в годы войны. С июля 1914 г. до февраля 1917 г. в Самарской губернии сменилось 5 губернаторов – Н.В.Протасьев (до июня 1915 г.), С.Д.Евреинов (август – октябрь 1915 г.), Н.П.Харламов (ноябрь – декабрь 1915 г.), А.А.Станкевич (ноябрь 1915 г. – сентябрь 1916 г.), Л.Л.Голицын (сентябрь 1916 г. – февраль 1917 г.) [4, С.264]. В соседней Симбирской губернии сменилось 2 губернатора – А.С.Ключарев (до ок-

тября 1916 г.), М.А.Черкасский (декабрь 1916 г. – февраль 1917 г.) [5, С. 9]. Аналогичная ситуация была и в Пензенской губернии – А.П.Лиленфельд фон Тоаль (ноябрь 1910 г. – ноябрь 1914 г.), А.А.Евреинов (ноябрь 1914 г. – март 1917 г.) [6, С. 45].

Более частая смена губернаторов в Самарской губернии была связана с общей ситуацией в стране. В 1914 г. назначили 12, в 1915 г. – 33, за 9 месяцев 1916 г. – 43 высших представителей власти в губерниях, при министре внутренних дел А.Д.Протопопове в конце 1916 г. заменили еще 14 губернаторов [7]. "Губернаторская чехарда", характерная в это время для всей России и явившаяся следствием "министерской чехарды", не могла способствовать нормальному управлению громадной территорией Среднего Поволжья и решению проблем, в том числе и продовольственной [8, С. 637; 9, С. 303 – 305].

В годы войны деятельность губернаторов была объектом пристального внимания со стороны МВД. Особенно активны в этом отношении были министры Н.А.Маклаков и А.Н.Хвостов. Уже в июле 1914 г. губернаторы получили специальный циркуляр Н.А.Маклакова с предписанием "озаботиться изданием в установленном порядке обязательных постановлений, регулирующих цены на предметы первой необходимости и использовать всю полноту принадлежащей власти для борьбы со спекуляцией на почве общественных бедствий" [10]. В дальнейшем МВД продолжало рассылать подобные циркуляры, например в октябре 1914 г. и апреле 1915 г. [11, Л. 1, Л. 23].

Назначенный в сентябре 1915 г. на пост министра внутренних дел А.Н.Хвостов в своей политике отводил важное место программе "борьбы с дороговизной", которая заключалась в требовании вернуть руководство продовольственным снабжением из ведения Особого совещания по продовольствию в ведение МВД. Поэтому уже 3 ноября 1915 г. циркулярной телеграммой А.Н.Хвостов известил губернаторов о том, что император освободил их от заведования всеми текущими делами, оставив им лишь общее руководство губернией. На губернаторов возложили все дела, связанные с удовлетворением военных надобностей, и, главным образом, с урегулированием вопроса дороговизны [11, Л. 47]. Однако вскоре эту меру отменили, как свидетельствовал

симбирский губернатор Ключарев, "при шумной обстановке, рукоплесканиях левых газет, злорадно приветствовавших провал начальников губерний" [12, Л. 5].

Сначала МВД в январе 1916 г. телеграммой известило губернаторов о необходимости привлекать городские и земские учреждения, а несколько позже, согласно положению, вышедшему в феврале 1916 г., для объединения действий властей на местах создали межведомственные совещания по продовольствию и топливу при участии губернаторов и уполномоченных Особых совещаний [13, С.136]. На это самарский губернатор Станкевич в записке от 24 февраля 1916 г. ответил, что подобная практика взаимодействия с уполномоченными велась еще до издания указанного положения [11, Л. 123 Об]. Данный факт свидетельствует о том, что распоряжения из центра зачастую лишь подтверждали сложившуюся на практике ситуацию и не меняли положения вещей.

В дальнейшем до конца войны сменилось еще три министра внутренних дел – Б.В.Штюрмер, А.А.Хвостов, А.Д.Протопопов [9, С. 304]. По инициативе МВД был создан Особый комитет для борьбы с дороговизной, деятельность которого однако никак не отразилась на местах [14, Л. 57 – 58]. Таким образом, после ухода А.Н.Хвостова с поста министра внутренних дел полномочия губернаторов как в общем, так и по решению продовольственного вопроса в частности не менялись.

Одной из важных сторон деятельности губернаторов являлось взаимодействие с органами по заготовке и распределению продовольствия. В августе 1914 г. создали специальное управление для снабжения фронтов (так называемая Хлебармия), на местах оно имело уполномоченных, но не во всех губерниях [15, С. 167]. Уполномоченным данной организации в Самарской губернии до начала июня 1915 г. являлся губернатор Протасьев [16, Л. 1, 2]. Однако такое положение было нетипичным, так как в большинстве губерний (20 из 44, или 45%) на эту должность утвердили председателей губернских земских управ, губернаторов же – всего 5, то есть около 11% [15, С. 168; 17, С. 143]. После ухода Протасьева в Самарской, так же, как и в Симбирской и Пензенской губерниях, губернаторы не участвовали в закупках хлеба для армии.

В ходе работы губернаторам приходилось вступать в конфликты как с главноуполномоченным Хлебармией, так и с уполномоченными на местах. Например, Протасьев указывал на недопустимость заключения сделок в Петрограде путем переписки, не включая в обсуждение уполномоченного в Самаре, так как это нарушало установленный им местный порядок [18, Л. 105А]. С уполномоченными на местах часто возникали конфликты из-за того, что наряды Управления земледелия были достаточно большими и выполнить их, производя закупки лишь в своем регионе, часто представлялось возможным. Например, в августе 1914 г. Протасьеву доложили о закупках хлеба Симбирским губернским земством по всей Бугульминской линии железной дороги [18, Л. 57].

В октябре 1916 г. Бугульминский уездный исправник подал рапорт на имя самарского губернатора Голицына, сообщив о ситуации, когда агенты симбирского уполномоченного Белякова закупают рожь, а местные организации по обеспечению населения хлебом вынуждены наблюдать, как агенты выкачивают хлеб из уезда по более выгодной для продавцов цене [11, Л. 245]. Голицын отреагировал незамедлительно и послал уведомление в Симбирск о недопустимости подобных действий, что негативно отразилось на ходе заготовительных операций Симбирского земства, которое по традиции компенсировало недобор хлебов за счет закупок зерна из Бугульминского и Ставропольского уездов Самарской губернии [11, Л. 247; 19, С. 165].

В августе 1915 г. в России учредили институт Особых совещаний, в число которых вошло "Особое совещание по обсуждению и объединению мероприятий по продовольственному делу" под председательством главноуправляющего землеустройством и земледелием. Полномочия председателя совещания были достаточно широкими и включали право отменять "все постановления и распоряжения губернских властей, а равно правительственных и общественных учреждений, касающиеся заготовки, направления и распределения продовольственных продуктов, предназначенных для помощи городскому и сельскому обывателю", а также устанавливать предельные цены на эти продукты [20, С. 769]. Уполномоченные председателя в губерниях имели право только ходатайствовать о подобных мерах [21, Л. 8

Об.]. В Самарской губернии на должность уполномоченного председателя был назначен К.Н.Иньков, в Симбирской губернии – Н.Ф.Беляков, в Пензенской губернии – Л.Н.Кугушев. Все они являлись председателями губернских земских управ. В других регионах Российской империи чаще всего на эту должность назначали губернаторов (35 из 67, или 52%), председатели губернских земских управ стояли лишь на втором месте (18 из 67, или 27%) [15, С. 172].

Взаимоотношения губернаторов с председателями Особых совещаний и их уполномоченными регулировались законом 17 августа 1915 г., а также циркулярами министерств земледелия и внутренних дел. Зачастую после опубликования циркуляров на местах возникали вопросы о разграничении полномочий. Так 23 ноября 1915 г. исполняющий обязанности самарского губернатора Харламов в записке на запрос министра внутренних дел А.Н.Хвостова написал относительно прав уполномоченного отменять постановления местной администрации: "Мне представляется не совсем ясным взаимоотношения уполномоченного с губернской властью или вернее разграничение компетенций властей. В частности по вопросам установления предельных цен. Ранее городское самоуправление предлагало цены на утверждение губернатору, который следил, чтобы они не повышались... Чем в данном случае должен руководствоваться начальник губернии остается неясным" [11, Л. 61].

В феврале 1916 г. ответ на данный вопрос был дан в виде циркуляра Министерства земледелия, согласно которому таксы на стоимость продуктов передавались на утверждение сначала уполномоченному, затем губернатору для опубликования. Если губернатор выражал несогласие, то запрос посылался председателю Особого совещания [11, Л. 117]. Подобная практика сводила роль губернатора лишь к роли исполняющего постановления чиновника, в руках которого была официальная печать и полицейский аппарат. В газетах того времени под объявлениями о твердых ценах стояли фамилии уполномоченных, но не губернаторов [22; 23]. Авторитет уполномоченных в лице деятелей местного самоуправления повышался как с точки зрения закона, так и с точки зрения обывателей.

Подобное положение вещей вызывало у симбирского губернатора Ключарева ярко выраженную неприязнь к институту уполномоченных: "Назначение в губерниях ряда уполномоченных, совершенно независимых от губернатора, с каждым днем расшатывает силу власти, а в особенности престиж должностных лиц и учреждений Министерства внутренних дел. Получается впечатление, что ныне в каждой губернии имеется по несколько губернаторов и из них настоящий губернатор едва ли не слабейший по сравнению со всеми губернскими диктаторами: зерновыми, мясными, овощными, свинными и т.д." [12, Л. 4Об.].

Межведомственная неприязнь была взаимной. Свое недовольство действиями губернаторов высказывал председатель Особого совещания А.А.Бобринский. Летом 1916 г. самарский губернатор обязательным постановлением запретил вывоз скота за пределы губернии [24, Л. 16]. Данное распоряжение было расценено Министерством земледелия как неправомерное и губернатору настойчиво рекомендовали согласовать свои действия с председателем Особого совещания [24, Л. 71]. Однако губернатор не утруждал себя подобной бюрократической процедурой и продолжал игнорировать дальнейшие просьбы Бобринского [24, Л. 91].

При решении продовольственного вопроса губернатору приходилось взаимодействовать не только с новыми структурами, но и с уже действовавшими институтами власти – с главами военных округов, городскими и земскими учреждениями. По закону 17 февраля 1915 г. командующим военными округами по соглашению с губернаторами и уполномоченными Главного управления землеустройства и земледелия предоставили право устанавливать в местностях, входящих в округ, предельные цены покупки для нужд армии всех необходимых продовольственных припасов, а также ограничивать их вывоз из губерний и в случае недостаточного предложения на рынке производить реквизицию [20, С. 124]. Например, командующим Казанским военным округом генералом Гейсманом цены были определены для пшеницы, ржи, овса, ячменя, пшена, крупы, пшеничной и ржаной муки в районах всех крупных станций всех четырех железных дорог региона и на всех волжских пристанях [25, Л. 31].

В связи с затруднениями в жизни городского и сельского населения, вызванными ростом цен и отсутствием в продаже необходимых продуктов питания, губернаторы обращались к городским управам и думам, а также земству с различными предложениями по усилению мер борьбы с дороговизной. Это касалось выработки и утверждения такс на продукты первой необходимости. Таксы устанавливались путем совещания представителей местных органов самоуправления и торговцев, контроль же за их исполнением лежал на полиции, также они могли быть изменены вследствие прошения заинтересованных лиц [26, Л. 116]. Пензенский губернатор Евреинов стремился утратить торговцев высокими штрафами, однако спустя некоторое время после вынесения публичного приговора наказания смягчались ввиду открывавшихся новых обстоятельств [27, Л. 59]. Губернаторы на местах понимали, что таксировка продуктов – неэффективная мера, которая не решает всей продовольственной проблемы в целом. Об этом писал в МВД губернатор Ключарев, указывая, что "к сожалению, в наших руках, здесь в провинции, имеются лишь меры по подавлению беспорядков, но увы не меры по устранению причин таковых... мы вынуждены ограничиваться совершенно бесплодной борьбой с дороговизной, штрафуя мелких, сравнительно, местных торговцев рискуя этим оставить потребителя совсем без продуктов" [28, Л. 19].

Губернаторы пытались действовать самостоятельно, организовывать своевременный подвоз продовольствия, делая от своего имени запросы в центральные органы с просьбой доставить необходимые продукты. Однако данные просьбы не имели практически никакого результата. Например, самарский губернатор Станкевич в марте 1916 г. просил доставить сахар три министерства – земледелия, путей сообщения и внутренних дел, а также Центральный комитет по распределению сахара в Киеве. В ответ губернатору пришло сообщение, что сахар доставляется только для нужд армии и лазаретов [29, Л. 36]. Саратовский уполномоченный Гримм также остался безучастным к просьбам Станкевича, заявив, что пропустит вагоны с сахаром только "в адрес другого уполномоченного" [29, Л. 140]. Симбирский губернатор Ключарев прилагал все силы для решения транспортной проблемы и

старался наладить поступление вагонов, однако масштабы сложившегося кризиса поразили даже его самого [30, С. 30].

Таким образом, в годы Первой мировой войны при решении продовольственной проблемы губернаторы взаимодействовали с рядом структур. На центральном уровне это были МВД, председатель Особого совещания по продовольствию, главноуполномоченный Хлебармии, а также представители других распределительных органов. На окружном уровне губернаторы сотрудничали с командующими военных округов, а на губернском – с уполномоченными новообразованных институтов власти, а также традиционно – с городскими и земскими учреждениями.

МВД в борьбе за доминирование на высшем правительственном уровне старалось поднять выше статус губернаторов, расширить их полномочия и объединить все продовольственное дело под их началом, однако эта активность не увенчалась успехом. Негативное влияние оказывала частая сменяемость высших чиновников как в центре, так и на местах. Губернаторы, считая министров временными людьми, опасались проводить линию министерства, запрашивая разъяснений относительно разграничения компетенции. Данный вопрос был очень болезненным как для местных, так и для центральных властей, поскольку зачастую принятые решения не согласовывались друг с другом.

В годы войны закон поставил губернаторов ниже института уполномоченных. В Среднем Поволжье исключение составлял Протасьев, который совмещал две должности. Разумеется, понижение статуса вызывало недовольство губернаторов, поскольку в поволжских губерниях уполномоченные назначались из представителей торгово-промышленных кругов и органов самоуправления. Если до войны губернатор контролировал деятельность земства, то в годы войны ему самому приходилось исполнять распоряжения земских деятелей. Губернатор уже не рассматривался как единоличный представитель верховной власти в губернии ни законом, ни населением.

Те полномочия, которые закон давал в руки губернаторам, признавались ими неэффективными и лишь поселяли в среде населения раздражение. В то же время, губернаторы

на местах были вынуждены оставаться наблюдателями и исполнителями распоряжений уполномоченных. Самостоятельные инициативы губернаторов не разрешали проблем. Таким образом, к февралю 1917 года в провинции сложилась ситуация, когда МВД, губернаторы и подчиненный им исполнительный аппарат были не в состоянии решить продовольственную проблему. Авторитет института губернаторов оказался подорванным, народ терял веру в способность власти решить его насущные проблемы.

ПРИМЕЧАНИЯ

1. Свод законов Российской империи. – С. -Пб.: 1892. Свод губернских учреждений. Т.2.
2. Роббинс Р. Сатрапы? Вице-короли? Губернаторы // Родина. 1995.
3. *Любичанковский С.В.* Губернская администрация и проблема кризиса власти в позднеимперской России (на материалах Урала, 1892 – 1914 гг.). – Самара-Оренбург: 2007.
4. *Алексушин Г.В.* Самарские губернаторы. – Самара: 1996.
5. *Горбунов К.Е., Сивопляс И.Э., Шабалкин А.Ю.* Симбирские гражданские губернаторы: Материалы к историко-биографическим очеркам. – Ульяновск: 2003.
6. *Тюстин А.В.* Пензенские губернаторы. – Пенза: 2001.
7. Речь. 1917. 3 янв.
8. Кризис самодержавия в России. 1895 – 1917. – Л.: 1984.
9. *Ерошкин Н.П.* История государственных учреждений дореволюционной России. – М.: 1983.
10. Цит. по: Анкета о дороговизне. 1915. – М.: 1915. – С.13.
11. Государственный архив Самарской области (ГАСО). Ф.3. Оп.61. Д.25.
12. Государственный архив Ульяновской области (ГАУО). Ф.76. Оп.1. Д.1217.
13. *Дякин В.С.* Русская буржуазия и царизм в годы первой мировой войны. 1914 – 1917. – Л.: 1967.
14. Российский государственный исторический архив (РГИА). Ф.1276. Оп.12. Д.1269.
15. *Кондратьев Н.Д.* Рынок хлебов и его регулирование во время войны и революции. – М.: 1991.
16. ГАСО. Ф.3. Оп.61. Д.23.
17. *Китанина Т.М.* Война, хлеб и революция (Продовольственный вопрос в России. 1914 – октябрь 1917 г.). – Л.: 1985.
18. ГАСО. Ф.3. Оп.61. Д.4.
19. Журналы и доклады Симбирской губернской земской управы очередному губернскому земскому собранию сессии 1916 г. – Симбирск: 1917.
20. *Авербах О.И.* Законодательные меры, вызванные войной 1914 – 1915 гг. В 2 т. Т.2. – Пг.: 1915.
21. ГАСО. Ф.153. Оп.36. Д.1526.
22. Волжское слово. 1916. 22 сентября.

- | | |
|---|---|
| 23. Волжские вести. 1914. 31 августа. | 28. ГАУО.Ф.76. Оп.7. Д.1493. |
| 24. ГАСО. Ф.3. Оп.63. Д.1. | 29. ГАСО. Ф.3. Оп.63. Д.4. |
| 25. ГАСО. Ф.3. Оп.62. Д.9. | 30. <i>Кузнецов В.Н.</i> История Симбирской губернии в лицах (Начало XX века). – Ульяновск: 1999. |
| 26. ГАСО. Ф.3. Оп.61. Д.10. | |
| 27. Государственный архив Пензенской области (ГАПО). Ф.5. Оп.1. Д.8021. | |

THE GOVERNORS IN THE LOCAL AUTHORITIES SYSTEM AND THEIR CONTRIBUTION TO THE SOLUTION OF THE FOOD SUPPLY ISSUE IN THE RUSSIAN EMPIRE DURING THE FIRST WORLD WAR (JULY 1914 – FEBRUARY 1917)

© 2008 D.A.Starkov

Samara State Economic University

The paper examines the role of governors in the system of local authorities and their contribution to the solution of the food supply issue in the Russian Empire during the First World War. The author analyses governors' relationships with central and regional authorities and comes to a conclusion that governors' lack of capability to solve the food supply issue led to the increasing political crisis in the provinces.