

# Губернаторская власть в годы Первой мировой войны

*Андрей Минаков*

Первая мировая война стала временем тяжёлых испытаний не только для русской армии, но и для разветвлённого бюрократического аппарата самодержавия. Особенно ощутимыми они были для региональной администрации, где её ключевые фигуры – губернаторы – оказались перед лицом внезапно возникших внештатных ситуаций и нестандартных задач. Появление новых носителей властных полномочий в лице военного командования, активизация общественных сил, сложная внутренняя социально-экономическая ситуация и стремительно меняющаяся обстановка на фронтах поставили перед правительством острую проблему действенности системы управления государством в целом. В какой степени военному командованию и правительству удавалось достигнуть баланса взаимоотношений, необходимого для решения множества постоянно возникавших вопросов? Существовал ли какой-либо алгоритм взаимодействия между ними?

Губернаторский корпус на начало войны, с одной стороны, состоял из достаточно опытных чиновников. Большинство из них прошло суровую школу первой русской революции, многие имели значительный служебный опыт. С другой стороны, военные условия обусловили ротацию губернаторского корпуса. По-прежнему определяющую роль в этом процессе играло руководство Министерства внутренних дел (МВД). Перемены обозначились уже после ухода «встретившего» войну в министерском кресле Н.А. Маклакова<sup>1</sup>. Его преемник Н.Б. Щербатов начал производить губернаторские перестановки, которые негативно оценивались современниками. Так, один из старожилов высоких правительственных кабинетов В.И. Гурко, отмечая непродуманность его кадровой политики, писал, что Щербатов «сменил множество старых губернаторов, заменив их земскими людьми. Но эти последние, превратившись в бюрократов, тотчас впитали все недостатки бюрократии, не восприняв, однако, её технических навыков»<sup>2</sup>. Такую оценку подтверждал и сам Щербатов: «Губернаторский состав я с первых же дней сильно пощипал. О всех я имел более или менее личное мнение, как местный деятель. Целую серию, кажется, человек 10–11, в самое короткое время переменял, что вызвало тогда ужасный вопль», – отмечал он. Одним из традиционных мест продолжения службы отставных губернаторов в годы войны оставался Совет министра внутренних дел<sup>3</sup>.

Условия военного времени, диктовавшие оперативность принятия политических решений, создавали почву и для вмешательства закулисных «влияний» в подбор губернаторских кадров. Например, к отдельным губернаторским назначениям имел отношение Г.Е. Распутин. Так, в 1915 г., после ряда неудачных попыток по его протекции был назначен тобольским губернатором управля-

© 2014 г. А.С. Минаков

<sup>1</sup> См.: Переписка правых и другие материалы об их деятельности в 1914–1917 годах / Публ. Ю.И. Кирьянова // Вопросы истории. 1996. № 1. С. 124.

<sup>2</sup> Гурко В.И. Черты и силуэты прошлого: Правительство и общественность в царствование Николая II в изображении современника. М., 2000. С. 664–665.

<sup>3</sup> Падение царского режима. Т. VII. М.; Л., 1927. С. 224.

ющий Пермской казенной палатой Н.А. Ордовский-Таневский<sup>4</sup>. Последний в правительственных кругах считался слабым администратором, однако «был в большом приближении к Распутину и оказывал ему при его поездках на родину всякие знаки внимания»<sup>5</sup>. С Распутиным также связывалось назначение минским вице-губернатором Е.И. Вишневого, бывшего члена минского губернского присутствия. Он был связан с Распутиным через свою супругу, которая являлась дочерью доктора тибетской медицины П.А. Бадмаева, друга Распутина. «Очевидно, что вся карьера делалась Вишневым через тестя... Вся губерния хорошо знала и учитывала, через какие руки и благодаря каким темным влияниям неизвестный доселе неперменный член минского губернского присутствия Вишневский получил пост вице-губернатора, да ещё в той же губернии», – писал современник<sup>6</sup>. Вмешательство Распутина в кадровую политику МВД подтверждал и А.Д. Протопопов. Впрочем, с приходом последнего к руководству МВД влияние ловкого царедворца несколько ослабло<sup>7</sup>.

Наметившаяся в пореформенные десятилетия размывка военной прослойки в губернаторском корпусе в военное время несколько приостановилась. Это объяснялось не столько требованием военного времени, сколько дефицитом кадров. Очень часто мотивами назначения являлись просто служебный опыт, личные качества, независимо от возраста или формального стажа гражданской службы. Именно соображения такой практической целесообразности принимались во внимание при назначении в январе 1916 г. командира второй бригады Кавказской Туземной конной дивизии К.Н. Хагондокова военным губернатором Амурской обл. и наказным атаманом Амурского казачьего войска. Министру внутренних дел А.Н. Хвостову даже пришлось убеждать фронтового кавалериста принять этот пост: «Амурская область считается самой неспокойной территорией в империи. В ней масса политических ссыльных и, кроме того, из Америки вернулось туда очень много русских, бывших там на работах. Многие из них – определённые анархисты, и Амурская область считается наиболее угрожаемой в смысле возможности революционных выступлений. Туда необходимо послать особенно энергичного и решительного генерала». К.Н. Хагондоков, возражая ему, говорил, что будучи сугубо военным человеком, незнаком с гражданской административной деятельностью. «Тем лучше. Вы ближе к жизни, чем лучшие чиновники, оторванные и отчуждённые от жизни канцелярщиной и административной рутинной. У Вас, по имеющимся у меня сведениям, большой опыт по командованию людьми в самых различных обстановках»<sup>8</sup>, – не сомневаясь, заявил Хвостов.

Между тем к исходу войны действительно стал ощущаться кадровый голод, и на руководящие посты в регионах стали привлекаться молодые, но, как казалось, перспективные чиновники и военные. Например, из числа назначенных в 1916 г., последнему орловскому губернатору П.В. Гендрикову было всего

---

<sup>4</sup> Джунковский В.Ф. Воспоминания. Т. 2. М., 1997. С. 334; См. также: Падение царского режима. Т. V. М.; Л., 1926. С. 107.

<sup>5</sup> РГАЛИ, ф. 1208, оп. 1, д. 26, л. 464.

<sup>6</sup> Друцкой-Соколинский В.А. Записки русского губернатора (1914–1918 гг.) Орёл, 1994. С. 236.

<sup>7</sup> Падение царского режима. Т. I. М.; Л., 1924. С. 157; Куликов С.В. Бюрократическая элита Российской империи накануне падения старого порядка (1914–1917). Рязань, 2004. С. 280.

<sup>8</sup> Columbia university. Bakhmetieff Archive (далее – BAR), Khagondokov Konstantin N. Box 1. T. 51. P. 2769–2770.

33 года, а минскому губернатору В.А. Друцкому-Соколинскому – 36 лет<sup>9</sup>. Вместе с тем состав губернаторского корпуса оставался относительно стабильным. Исключение составляли Курляндская губ., где сменились четыре губернатора, а также Самарская и Харьковская (по пять губернаторов). В остальных служили, как правило, один-два губернатора. Более того, в некоторых регионах всю войну прослужили губернаторы, назначенные задолго до её начала. Например, астраханский губернатор И.Н. Соколовский и тверской Н.Г. Бюнтинг занимали свои посты – с 1906 по 1917 г., ставропольский губернатор Б.М. Янушевич занимал пост в 1906–1916 гг. вплоть до своей кончины, а Финляндский генерал-губернатор Ф.А. Зейн – с 1909 г.<sup>10</sup>

Перед губернаторами военного времени ставился расширенный круг задач, первоочередными из которых были поддержание работоспособности и функциональной эффективности местных органов власти; хозяйственно-экономическое (в том числе транспортное) обеспечение нужд действующей армии; прием раненых и беженцев, а также размещение и организация занятости военнопленных. В наиболее сложной ситуации, конечно, оказались губернаторы прифронтовых регионов. С первых дней войны им пришлось выстраивать довольно сложные взаимоотношения с представителями военного командования. Последние априорно считали, что гражданские власти занимают подчинённое по отношению к ним положение. «Губернаторы заваливают меня запросами и телеграммами о невыносимом положении, порождаемым деяниями военных властей. При малейшем возражении – окрик и угрозы, чуть ли не до ареста включительно. Невозможно разобраться, чьи приказания и требования следует исполнять. Сыплются они со всех сторон, причём нередко совершенно противоречивые. На местах неразбериха и путаница невообразимые»<sup>11</sup>, – заявлял глава МВД Н.Б. Щербатов на заседании правительства в июле 1915 г. Он констатировал, что гражданские власти не имеют никаких реальных рычагов управления в прифронтовой полосе.

Непосредственно перед линией фронта положение было ещё тяжелее. Например, на временно занятых территориях Восточной Галиции остро стоял вопрос о подчинённости вновь образованного там генерал-губернаторства. Командующему 8-й армией Юго-Западного фронта А.А. Брусилову пришлось, по сути, заниматься организацией системы управления в оккупированном крае. При этом он однозначно высказался за подчинение галицийского генерал-губернатора непосредственно Верховному главнокомандующему<sup>12</sup>.

Взаимодействие с военными структурами и перестройка работы с учётом военного времени осложнялись остротой межнациональных отношений. Это было особенно характерно для западных окраин империи, где правительство преследовало цель сохранить государственно-территориальную целостность и укрепить единое имперское административно-правовое пространство. В Прибалтике губернаторам приходилось действовать с учетом традиционной

---

<sup>9</sup> Друцкой-Соколинский В.А. Указ. соч. С. 92, 102; Орловские губернаторы. Орёл, 1998. С. 219.

<sup>10</sup> Подсчитано по: Лысенко Л.М. Губернаторы и генерал-губернаторы Российской империи (XVIII – начало XX века). М., 2001. С. 264–354.

<sup>11</sup> Тяжелые дни. Секретные заседания Совета Министров 16 июля – 2 сентября 1915 г. / Сост. А.Н. Яхонтов // Архив Русской революции. Т. XVIII. Берлин, 1926. С. 19.

<sup>12</sup> Бахтурина А.Ю. Окраины Российской империи: государственное управление и национальная политика в годы Первой мировой войны (1914 – 1917 гг.). М., 2004. С. 161–162; Брусилов А.А. Мои воспоминания. М., 2001. С. 92.

конфронтации местного немецкого дворянства с латышской и эстонской общественностью. Например, курляндский губернатор С.Д. Набоков, учитывая возможность антинемецких выступлений, уже 23 июля 1914 г. опубликовал обращение к населению, в котором призвал не допустить любые насильственные действия по отношению к этническим немцам, которые как российские подданные имеют право на защиту государства<sup>13</sup>. Местные националистические элиты со своей стороны использовали любые способы, чтобы дискредитировать в лице губернаторов коронную власть. Например, депутат Государственной думы Я.Ю. Гольдман представил в МВД докладную записку, где необоснованно (как выяснилось впоследствии) обвинял того же Набокова в покровительстве прибалтийским немцам<sup>14</sup>.

В руках губернаторов оказалась и судьба тысяч беженцев, прибывавших с прифронтовых территорий в тыловые губернии. Ответственность за помощь беженцам была законодательно разделена между местными структурами МВД и органами самоуправления<sup>15</sup>. В случае возникновения серьёзных недоразумений или «недоработок», именно губернатору приходилось отвечать на запросы уполномоченных от МВД и военного ведомства и лично своими приказами исправлять ситуацию. Несмотря на наличие общественных инициатив в этом направлении, в правительстве было единодушное убеждение, что лучше губернаторов организовать размещение беженцев не сможет никто<sup>16</sup>.

Между тем губернаторы зачастую не имели в своём распоряжении достаточных ресурсов для принятия большого числа беженцев. Очень скоро все прифронтовые губернии оказались переполненными жителями оккупированных территорий<sup>17</sup>. По свидетельству уполномоченного по делам беженцев Е.Л. Никольского, в разных губерниях не одинаково относились к нуждам вынужденных переселенцев. В 1915 г. во время организации помощи беженцам он сталкивался с равнодушием к их судьбам со стороны московского и смоленского губернаторов, а также других чинов администрации. Между тем в Ревельской губ. он, наоборот, встречал поддержку<sup>18</sup>. Летом 1915 г. положение с вынужденными переселенцами стало критическим. Беженство превращалось в социальное бедствие. Губернаторы докладывали в МВД о невозможности справиться с возрастающим потоком беженцев. Наличие в числе последних значительного числа немцев и евреев влекло осложнение социальной обстановки, так как местное население относилось к ним крайне враждебно<sup>19</sup>.

Не менее тяжёлой была ситуация с приёмом и помощью раненым. Губернаторы являлись уполномоченными по санитарной части в своих губерниях. Они были также подчинены Верховному начальнику санитарной и эвакуационной части империи принцу А.П. Ольденбургскому. Такая мера затрудняла принятие оперативных решений. Весьма красноречиво высказался по этому поводу

---

<sup>13</sup> Бахтурина А.Ю. Указ. соч. С. 87.

<sup>14</sup> Там же. С. 91.

<sup>15</sup> Положение об обеспечении нужд беженцев. 30 августа 1915 г. // Собрание узаконений и распоряжений, издаваемых при Правительствующем Сенате. 1915. Отд. 1. Пг., 1915. № 242, ст. 1842. См. также: Туманова А.С. Организационно-правовое обеспечение беженства в годы Первой мировой войны // Вестник Московского городского педагогического университета. Сер. «Юридические науки». 2013. № 1(11). С. 52.

<sup>16</sup> Тяжелые дни. С. 31–32.

<sup>17</sup> Там же. С. 130.

<sup>18</sup> Никольский Е.А. Записки о прошлом. М., 2007. С. 208–209, 252, 276.

<sup>19</sup> [Секретное] заседание [Совета министров] 11 августа 1915 г. // Тяжелые дни... С. 64.

рязанский губернатор Н.Н. Кисель-Загорянский: «Это назначение имело для нас свою хорошую и неприятную сторону. Мы получили неограниченную диктаторскую власть в губернии не только над гражданскими, но и над военными санитарными учреждениями, но зато становились ответственными за все возможные с их стороны ошибки и погрешности, что заставило меня ежедневно посещать особенно госпиталя военного ведомства и следить за своевременным их снабжением всем необходимым. С другой стороны, это назначение ставило нас в известные иерархические отношения к командующему войсками округа, получавшему ввиду военного времени исключительное значение»<sup>20</sup>. Вместе с тем вопросы эвакуации и медицинской помощи раненым пытались решать и многие другие, главным образом общественные структуры (Земский союз, Союз городов). Однако несмотря на многообразие ведомств и учреждений, вопрос о налаживании единой системы помощи оставался открытым на протяжении всей войны<sup>21</sup>.

Обратим внимание на диапазон административных ресурсов, которыми располагали губернаторы для решения стоявших перед ними задач. В период Первой мировой войны они продолжали активно издавать в своих регионах так называемые обязательные постановления. Это был традиционный инструмент управления, охватывавший не только репрессивно-карательную политику, но и вполне мирные народно-хозяйственные сферы жизни. Этот рычаг административного регулирования появился ещё в последней четверти XIX в. как ответ на угрозу возрастающих антиправительственных выступлений<sup>22</sup>. Военные условия обусловили его особую востребованность.

Процедура разработки, обсуждения и реализации обязательных постановлений также следовала установленному ранее порядку. Губернатор рассматривал соответствующие инициативы органов земского и городского самоуправления, а также полицейских управлений. Кроме того, обязательные постановления издавались по предписаниям центрального руководства. За исполнением постановлений следила полиция. В случае выявления нарушений производилось дознание, после которого материал передавался в канцелярию губернатора для окончательного решения о наказании виновных. Анализ тематики обязательных постановлений показывает, что специфика губернаторских распоряжений по разным регионам была в целом схожа. Главным образом постановления запрещали или ограничивали обращение различных видов оружия, предписывали осуществлять материальную поддержку действующей армии, ограничивали реализацию спиртных напитков. Обязательные постановления об использовании оружия, как правило, запрещали его хранение, ношение и торговлю. Схожие по содержанию, они принимались в рамках действия «Положения о чрезвычайной охране». Впрочем, в некоторых регионах были свои особенности. Например, в Орловской губ. для Брянска и Брянского уезда, где был сосредоточен пролетарский элемент, предписывался запрет ношения даже мелкого неогнестрельного оружия (кастетов, ножей, рогаток и т.п.)<sup>23</sup>.

---

<sup>20</sup> BAR. Gen. Ms. Coll. Box 1. Kisel'-Zagorianskii. P. 201.

<sup>21</sup> См.: *Аранович А.В.* «Эвакуировать во что бы то ни стало» // *Родина*. 2004. № 9. С. 30–31.

<sup>22</sup> См. об этом подробнее: *Минаков А.С.* Губернаторский корпус и центральная власть: проблема взаимоотношений (по материалам губерний Черноземного центра второй половины XIX – начала XX в.). Орёл, 2011. С. 345–393.

<sup>23</sup> См.: *Московские губернские ведомости*. 1914. 15 октября. С. 1; *Орловские губернские ведомости*. 1914. 26 июля. Прибавление; и др.

Постановления о реквизиции для нужд фронта обмундирования, обуви, а также сырья для их изготовления также издавались повсеместно. Как правило, в этом направлении губернаторы детально предписывали владельцам предприятий порядок действий по производству указанных предметов. Например, обязательным постановлением орловского губернатора от 27 октября 1914 г. владельцы кожевенных заводов и оптовые торговцы кожами обязывались «еженедельно доставлять местной полиции точные сведения об имеющихся у них кожевенных товарах, с указанием также, откуда и когда ожидается ими получение названных товаров»<sup>24</sup>.

Одной из трудноразрешимых проблем оставались нелегальное производство и торговля спиртными напитками. Издававшиеся постановления по этим вопросам фактически не исполнялись или трактовались произвольно. Это вызывало издание новых, дополняющих, а зачастую и курьёзных распоряжений губернаторов. Типичным примером является «антиалкогольная» компания в Воронежской губ. 26 июля 1914 г. было опубликовано обязательное постановление воронежского губернатора, запрещавшее распивочную торговлю спиртным<sup>25</sup>. Особенный запрет устанавливался в буфетах железнодорожных станций, через которые проходили воинские поезда. Вскоре антиалкогольные санкции были усилены. Обязательным постановлением от 4 августа 1914 г. воспрещалось хранение «крепких спиртных напитков в помещениях частных лиц в количестве, явно превышающем потребности лиц, населяющих эти помещения»<sup>26</sup>. А постановлением 10 августа и вовсе была запрещена продажа спиртных напитков нижним воинским чинам<sup>27</sup>. Между тем через несколько месяцев воронежский полицеймейстер докладывал губернатору, что «после полного запрещения питейной торговли привычные алкоголики стали прибегать к различным суррогатам крепких напитков». В этой ситуации 18 февраля 1915 г. губернатор счёл необходимым издать обязательное постановление, которое устанавливало запрет на очистку «одеколона, денатурированного спирта, политуры, лаков и других продуктов, содержащих алкоголь, от входящих в состав их примесей и сдабривание веществами, изменяющими вкус, запах или цвет этих продуктов». Эту меру предприимчивые аптекари сумели обойти. Они стали торговать так называемым экономическим одеколоном, якобы не являющимся продуктом очистки и содержащим «незначительное количество» спирта. Только одна из воронежских аптек продала за месяц 42 ведра одеколону. В ответ губернатор установил норму продажи одеколону – один флакон в руки<sup>28</sup>. Однако эти меры не устранили полулегальное распространение алкогольных напитков в Воронежской губ. вплоть до конца войны.

В прифронтовой полосе обязательные постановления также активно применялись. Например, 25 июля 1914 г. варшавский военный губернатор А.Ф. Турбин издал постановление, которое запрещало отказ от приёма кредитных билетов и обмен их по заниженному курсу. В октябре 1914 г. он специальным постановлением запретил без специального разрешения вывозить из Варшавы

<sup>24</sup> Государственный архив Орловской области, ф. 580, ст. 2, д. 3762, л. 165.

<sup>25</sup> Воронежские губернские ведомости. 1914. 26 июля. С. 1.

<sup>26</sup> Там же. 13 августа. С. 2.

<sup>27</sup> Там же. С. 1.

<sup>28</sup> Воронежские губернаторы и вице-губернаторы. 1710–1917. Историко-биографические очерки. Воронеж, 2000. С. 368–369.

продукты и предметы первой необходимости<sup>29</sup>. Обязательное постановление курляндского губернатора от 25 октября 1914 г. строго предписывало удалить все имеющиеся вывески и надписи на немецком языке<sup>30</sup> и т.д.

Вместе с тем принятие обязательных постановлений не всегда решало возникавшие проблемы. Так, установление фиксированных цен на товары первой необходимости в Приамурском генерал-губернаторстве лишь накалило социальную обстановку. Местное купечество отказывалось вести торговлю по ценам ниже себестоимости товаров. Однако в действительности реальным препятствием оказались не сами по себе фиксированные цены. В Амурской обл. это были транспортные проблемы, затруднявшие поставку товаров, вызывавшие простой грузов, их порчу и т.п. В итоге амурский военный губернатор К.Н. Хагондоков решил отменить фиксированные цены на товары, определённые обязательным постановлением приамурского генерал-губернатора. Одновременно с этим в Амурской обл. учреждались так называемые губернаторские лавки, торговавшие по ценам ниже фиксированных, но устраивавших купечество. Это решение было принято под личную ответственность Хагондокова и вызвало серьёзное неудовольствие генерал-губернатора. Однако введённая практика быстро доказала действенность, и через две недели фиксированные цены были отменены по всему Приамурскому генерал-губернаторству<sup>31</sup>.

В целом, получая какие-то общие установки из центра, губернаторы самостоятельно определяли формы их реализации и приоритетные меры. Например, 21 июля 1914 г. московский губернатор в целях недопущения шпионажа, издал обязательное постановление, запрещавшее производить фото- и киносъёмку в пределах губернии без специального разрешения<sup>32</sup>. Рвение отдельных начальников не обходилось и без необычных распоряжений. Так, в августе 1914 г. воронежский губернатор по инициативе валуйской городской думы принял обязательное постановление, которое устанавливало в качестве летнего головного убора для извозчиков фуражку цвета «хаки»<sup>33</sup>.

Как уже отмечалось, основной силой, посредством которой приводились в исполнение губернаторские распоряжения, были полицейские части. С усложнением задач штатная численность и функциональная готовность полиции оказывались недостаточными. В ряде регионов правительство стало вводить дополнительные полицейские должности (Волынская, Московская, Подольская губернии, Область Войска Донского, Забайкальская обл.)<sup>34</sup>. Однако расширение полицейских штатов происходило эпизодически, без какой-либо программы. Не случайно летом 1915 г. МВД констатировало, что полицейские силы, особенно в деревне явно недостаточны<sup>35</sup>. Серьёзным сигналом этому послужил печально известный «немецкий» погром в Москве в конце мая 1915 г. За три дня разорению подверглись не только немецкие, но и другие иностранные (а также многие русские) торговые заведения. «Громили все магазины и конторы с иностранными вывесками, совершенно независимо от подданства или национальности их владельцев, а в некоторых случаях, по-видимому, по ошибке,

<sup>29</sup> Бахтурина А.Ю. Указ. соч. С. 48.

<sup>30</sup> Там же. С. 94.

<sup>31</sup> ВАР. Khagondokov Konstantin N. Box 2. Т. 56. Р. 712–716.

<sup>32</sup> См.: Московские губернские ведомости. 1914. 23 июля. С. 1.

<sup>33</sup> Воронежские губернские ведомости. 1914. 27 августа. С. 1.

<sup>34</sup> Особые журналы Совета министров. 1914 год. М., 2006. С. 404–405, 414, 454–455.

<sup>35</sup> Тяжелые дни... С. 44.

даже чистокровных русских», – вспоминал очевидец тех событий<sup>36</sup>. Московская администрация не только не организовала противодействие погромщикам, но и во многом намеренно придерживалась пассивной позиции: «По единогласным показаниям всех очевидцев погрома, полиция абсолютно бездействовала. Сами чины полиции при допросе их не отрицали этого обстоятельства, ссылаясь в своё оправдание частью на свою малочисленность, а частью и главным образом на целый ряд категорических воспрещений высшего начальства, вплоть до министра внутренних дел, – действовать оружием»<sup>37</sup>.

Разрушались и другие отлаженные механизмы взаимодействия губернаторов и центрального руководства. Например, с началом войны прекратилась подача ежегодных всеподданнейших отчетов губернаторов, которые были важным механизмом связи центральной и региональной администраций, а также символическим атрибутом самодержавной власти (лишь по отдельным регионам отчёты продолжали составляться и после 1914 г.). За несколько лет до войны, ещё в период премьерства П.А. Столыпина, в МВД велась работа по модернизации программы губернаторских отчётов<sup>38</sup>. Однако внезапная смерть Столыпина, а затем и война помешали довести эту работу до завершения. В 1915 г. был представлен лишь проект приложений к отчётам – обзоров губерний.

Несмотря на сложности, правительство стремилось, говоря современным языком, осуществлять мониторинг региональных процессов и следить за «губернаторским» уровнем понимания происходящего внутри страны. С этой целью в мае 1916 г. МВД организовало работу специального совещания для обсуждения состояния дел на местах. Формально причиной его созыва было желание правительства оценить ситуацию на местах в свете намечавшихся досрочных думских выборов. В пяти заседаниях совещания приняли участие начальники 15 губерний Европейской части России (Владимирской, Калужской, Костромской, Московской, Нижегородской, Новгородской, Псковской, Рязанской, Смоленской, Ставропольской, Тамбовской, Тверской, Тульской, Херсонской, Ярославской). Несмотря на то что некоторые губернаторы (в частности, бессарабский и волынский), высказывали оптимизм относительно возможности прохождения в новый состав Государственной думы проправительственных депутатов, другие относились к такой перспективе скептически. Рязанский, тверской, а также смоленский губернаторы, наоборот, предупредили об опасности проникновения в Думу крайне нежелательных элементов<sup>39</sup>. В итоге вопрос о досрочных выборах был оставлен.

Совещание обозначило ряд других проблем местной жизни. Большую озабоченность вызывали случаи неадекватных требований военных властей к губернаторам. Главным образом они касались решения хозяйственных вопросов (например, бескомпенсационное рытье окопов, реквизиция скота и частных квартир). Вместе с тем было признано, что «большинство подобных распоряжений погашается личными переговорами с соответствующим военным начальством, так как исходят они не от него, а лишь от лиц, действующих его именем и на это уполномоченных. Губернаторы вполне учитывают чрезвы-

<sup>36</sup> Харламов Н.П. Избиение в Первопрестольной // Родина. 1993. № 8–9. С. 127.

<sup>37</sup> Там же. С. 131.

<sup>38</sup> РГИА, ф. 1276, он. 8, д. 19, л. 3–4 об.

<sup>39</sup> BAR. Gen. Ms. Coll. Box 1. Kisel'-Zagoriankii. P. 218–219.

чайные обстоятельства переживаемого времени и не покладая рук работают в целях недопущения ведомственных трений»<sup>40</sup>.

В этой связи на совещании была озвучена оценка деятельности общественных организаций. Земский и Городской союзы, а также военно-промышленные комитеты получали к тому времени значительные бюджетные субсидии на выполнение заказов оборонного значения. Губернаторы считали, что функции общественных структур при соответствующем штате и финансировании могли осуществлять и правительственные органы: «Общеземский союз является организацией, бесполезной во время войны, но вопрос, не лучше ли справились бы с его делом органы правительства... Как и вокруг каждого свободного объединения, весьма насыщенного третьим элементом, политика здесь процветает, и занимаются ею не меньше, если не больше, нежели делом... Во время войны всё это можно терпеть, во имя так или иначе налаженного дела, но по окончании военных действий союз должен был закрыт»<sup>41</sup>. Замечу, что губернаторы и ранее скептически оценивали работу органов самоуправления. Так, воронежский губернатор в своём годовом отчёте за 1914 г. отмечал малоэффективность земств, которые «несмотря на существующие здесь высокие обложения, несколько отстали в смысле перехода к практической работе от многих других земств и ещё весьма охотно продолжают вращаться в области общих вопросов»<sup>42</sup>. Стоит отметить, что все подобные разногласия могли иметь и политическую почву, так как земские лидеры продолжали активно использовать в борьбе с губернаторами свой авторитет и связи в столицах<sup>43</sup>. Центральное руководство неизменно призывало губернаторов не допускать проявления самостоятельности и оппозиционности со стороны органов самоуправления. 11 сентября 1916 г. МВД издало циркуляр, который настаивал «на принятии местными представителями власти решительных мер к пресечению попыток органов местного самоуправления вступить в политическую борьбу с правительством, каковая борьба недопустима и нетерпима со стороны учреждений, включенных в систему государственного управления»<sup>44</sup>. МВД требовало от губернаторов более тесной профилактической работы с председателями земских управ и городских дум. Последние должны были оказать содействие в недопущении на собраниях органов самоуправления политических заявлений и обсуждения вопросов антиправительственного характера. На протяжении всей войны МВД напоминало губернаторам о необходимости жёстко пресекать любые отклонения общественности от хозяйственных занятий<sup>45</sup>.

Схожую оценку губернаторы давали и работе военно-промышленных комитетов. Последние, по их мнению, также вполне могли быть упразднены как неэффективные и обременительные для государственной казны<sup>46</sup>. Вместе с тем губернаторы опасались нежелательных протестов со стороны влиятельных членов Земгора и военно-промышленных кругов. Следует учитывать, что центральное руководство не вполне разделяло призывы к радикальному устранению общественности от участия в снабжении армии. Так, за время пребывания

---

<sup>40</sup> Красный архив. 1929. № 2(33). С. 162.

<sup>41</sup> Там же. С. 151.

<sup>42</sup> РГИА, ф. Б-ка I Отд., оп. 1, д. 18, л. 93.

<sup>43</sup> Красный архив. 1929. № 2(33). С. 151.

<sup>44</sup> ГА РФ, ф. 1789, оп. 1, д. 176, л. 5.

<sup>45</sup> Земское самоуправление в России. Кн. 2. 1905–1918. М., 2005. С. 306, 310.

<sup>46</sup> Красный архив. 1929. № 2(33). С. 158.

во главе МВД Б.В. Штюмера (март–июль 1916 г.), известного в прошлом своими успехами в выстраивании отношений с земством, «финансовые разногласия между земствами и губернаторами разрешались именно в пользу органов самоуправления, а не местной администрации»<sup>47</sup>.

Правительство в лице губернаторов оказывалось лишённым общественной поддержки, принимая критические выпады даже со стороны правомонархических сил, притом что последние не представляли своей деятельности без поддержки администрации. Они требовали от губернаторов предоставления помещений для проведения собраний, покровительства печатным изданиям, денежных субсидий и т.д.<sup>48</sup> Лидер астраханских монархистов Н.Н. Тиханович-Савицкий в своём обращении к царю призывал «приказать губернаторам открыто поддерживать правых гласных и др[угих] правых общественных деятелей, оказывая им особое внимание и награждая их орденами и званиями»<sup>49</sup>. Правые откровенно нагнетали общественно-политическую атмосферу. Тот же Тиханович-Савицкий в письме И.Г. Щегловитову писал о сложившейся ситуации: «Политика уступок, связывание рук губернаторам, уронение престижа их газетами, членами [Государственной] думы, и, наконец, самими министрами; [В.М.] Волконский на всю Россию прокричал, что он выгонит штук 20 губернаторов, а также угрозы левых в Думе улицей окрылили хулиганов, уверенных, что бить нагайками, а тем более стрелять в них – не посмеют»<sup>50</sup>. Надо сказать, эти заявления не были пустыми словами. В сентябре 1915 г. в Астрахани произошёл погром торговых учреждений<sup>51</sup>.

Часто губернаторам приходилось вести борьбу с местными монархическими организациями, которые изготавливали печатную продукцию, призывавшую к борьбе с их политическими противниками, а фактически возбуждавшую социальное противостояние<sup>52</sup>. Монархисты жаловались, к примеру, на одесского генерал-губернатора М.И. Эбелова, который запрещал местному отделению Союза русских людей касаться политических вопросов<sup>53</sup>. В целом благожелательное отношение к монархическим организациям зависело от личных симпатий губернатора. Например, А.Н. Оболенский, будучи рязанским губернатором, а затем петроградским градоначальником, оказывал поддержку «Союзу русского народа». В Рязанской губ. поощрялось членство чиновников в монархических организациях<sup>54</sup>.

Другая проблема, обсуждавшаяся на совещании губернаторов 1916 г., касалась несогласованности действий между губернаторами и местными начальниками жандармских управлений. Последние скрывали от губернаторов важные данные о текущей ситуации в регионе<sup>55</sup>. В данном случае несогласованность управленческих решений имела место в рамках одного и того же ведомства – МВД. Поэтому «совещание признало настоятельно необходимым войти в сно-

---

<sup>47</sup> Куликов С.В. Указ. соч. С. 234.

<sup>48</sup> Переписка правых и другие материалы... // Вопросы истории. 1996. № 3. С. 154, 157.

<sup>49</sup> Там же. № 8. С. 90–91.

<sup>50</sup> Там же. № 1. С. 127–128.

<sup>51</sup> Кирьянов Ю.И. «Майские беспорядки» 1915 г. в Москве // Вопросы истории. 1994. № 12. С. 142–143.

<sup>52</sup> ГА РФ. ф. 102, 4-е делопроизводство, 1915, д. 110, л. 39; Переписка правых и другие материалы... // Вопросы истории. 1996. № 1. С. 133; Союз русского народа. М.; Л., 1929. С. 342.

<sup>53</sup> Переписка правых и другие материалы... // Вопросы истории. 1996. № 3. С. 149.

<sup>54</sup> Там же. № 7. С. 115.

<sup>55</sup> Красный архив. 1929. № 2(33). С. 167.

шение со всеми ведомствами о сообщении губернаторам всех издаваемых по этим ведомствам циркуляров, так как, будучи по закону ответственным за ход жизни губернии, губернатор постоянно является неосведомлённым об общих начинаниях посторонних ведомств»<sup>56</sup>.

Особенно единодушно губернаторы выступали за реформирование полицейской системы. Они отмечали, что полицейская стража является «единственной реальной силой в руках губернатора на те случаи, когда все остальные мероприятия исчерпаны и оказываются недостаточными. Между тем в настоящее время стражники удерживаются на службе единственно освобождением от призыва в войска, так как материальные условия их службы ставят их в крайнее положение до возможности иметь горячую пищу лишь через день»<sup>57</sup>. В целом, совещание показало, что на протяжении войны многие проблемы, о которых центральное руководство знало и до её начала, не только не были устранены, но даже обострились.

Продолжая нести значительный груз ответственности за решение текущих проблем, губернаторы столкнулись с дополнительными проблемами чрезвычайного свойства. Самодержавие не планировало длительной войны, поэтому не считало необходимым принятие специальных законодательных актов, предусматривавших перераспределение полномочий между военными и гражданскими органами. Монарх, со своей стороны, надеялся по-прежнему лично, как и раньше, объединять работу Совета министров и Ставки. Поэтому какого-либо плана действий, целенаправленной системной координации работы местной администрации не существовало. Губернаторы действовали бессистемно, руководствуясь зачастую лишь требованиями момента. Номинальное начальство в лице МВД всё более нагружало их новыми поручениями, а военные власти бесцеремонно вторгались в традиционную область их компетенции. По мере ухудшения обстановки на фронте дисбаланс между военными и гражданскими властями усиливался растущими социально-экономическими проблемами, справиться с которыми губернаторской власти было не под силу. Всё это заставляло Николая II «мириться с вмешательством военных в гражданские дела»<sup>58</sup>.

Другим серьёзным кризисным фактором стала утрата правительственными органами всех уровней оперативного контроля над происходящим в регионах. Оказались разрушены традиционные делопроизводственные каналы обратной связи. Решение проблем тормозилось межведомственными трениями. В конечном итоге губернаторы оказывались один на один с рядом проблем, не свойственных их повседневной службе и опыту. Наконец, губернаторская власть оказалась лишённой общественной поддержки. Центральное руководство не требовало от губернаторов систематического проведения каких-либо мероприятий по формированию общественного мнения. В лице земств и городов они видели лишь конкурентов.

Совокупность этих факторов со всей очевидностью свидетельствовала о необходимости срочной реформы взаимоотношений внутри властной вертикали. Её реализация диктовалась логикой и масштабами всех новаций, начиная с эпохи «Великих реформ». Новейшие исследования убедительно доказали, что осознание потребности в таких реформах и их обсуждение постоянно шло

---

<sup>56</sup> Там же. С. 168.

<sup>57</sup> Там же. С. 157.

<sup>58</sup> *Флоринский М.Ф.* Кризис государственного управления в России в годы Первой мировой войны: Совет министров в 1914–1917 гг. Л., 1988. С. 200.

параллельно с подготовкой социально-экономических преобразований<sup>59</sup>. Однако самодержавие, уверенное в собственной незыблемости и в эффективности традиционных методов управления, постоянно полагалось на устранение проблем паллиативными (например, кадровыми) решениями. Русско-японская война, не затронувшая в полной мере внутренние управленческие процессы, не смогла обнажить всю иллюзорность надежд на прежние механизмы власти. Когда началась Первая мировая, стало ясно, что время упущено. В условиях разрушения традиционных связей внутри властной вертикали кризис системы управления имел для самодержавного строя в целом и монарха лично фатальные последствия.

---

<sup>59</sup> См.: *Христофоров И.А.* Судьба реформы. Русское крестьянство в правительственной политике до и после отмены крепостного права (1830–1890-е гг.). М., 2011. С. 149–150.

---

## **Военное и гражданское управление на западных окраинах Российской империи в годы Первой мировой войны**

*Александра Бахтурина*

Проблема взаимодействия военных и гражданских властей на территории Российской империи в годы Первой мировой войны затрагивалась в историографии кризиса, охватившего страну накануне Февральской революции 1917 г. Прежде всего имеются в виду исследования по истории отдельных административно-территориальных единиц, транспорта, снабжения, политики на «театре военных действий» (ТВД)<sup>1</sup>. Однако до сих пор нет специальных работ, посвящённых вопросу координации в условиях войны действий военной власти (высшей и на местах), высшей и местной гражданской администрации по управлению российскими западными окраинами, непосредственно соприкасавшимися с ТВД (Великое княжество Финляндское; Прибалтийские губернии – Эстляндская, Лифляндская, Курляндская; Ковенская губ.; Привис-

---

© 2014 г. А.Ю. Бахтурина

<sup>1</sup> *Флоринский М.Ф.* Кризис государственного управления в России в годы Первой мировой войны: Совет министров в 1914–1917 гг. Л., 1988; *Ганелин Р.Ш., Флоринский М.Ф.* От И.Л. Горемыкина к Б.В. Штюмеру: Верховная власть и Совет министров (сентябрь 1915 – январь 1916 гг.) // *Россия и Первая мировая война.* М., 1999. С. 34–48; *Курцев А.Н.* Беженцы Первой мировой войны в России // *Вопросы истории.* 1999. № 8. С. 98–113; *Лор Э.* Русский национализм и Российская империя: Кампания против «вражеских подданных» в годы Первой мировой войны. М., 2012; *Нелипович С.Г.* Источники по истории немецких колонистов в России в годы Первой мировой войны (обзор документов Российского государственного военно-исторического архива) // *Российские немцы: историография и источниковедение. Материалы международной научной конференции.* М., 1997. С. 107; *Новикова И.Н.* Великое княжество Финляндское в годы Первой мировой войны: от автономии к независимости // *Война и общество в XX веке.* Кн. I. М., 2008. С. 186–231; *Соболев И.Г.* Борьба с «немецким засильем» в России в годы Первой мировой войны. СПб., 2004; *Сенин А.С.* Военное министерство Временного правительства. М., 1995; *он же.* Министерство путей сообщения в 1917 году. М., 2009.