

**ОСОБЫЕ СОВЕЩАНИЯ И ВОЕННО-ПРОМЫШЛЕННЫЕ
КОМИТЕТЫ В СИСТЕМЕ ОРГАНОВ
ВОЕННО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
В ГОДЫ ПЕРВОЙ МИРОВОЙ ВОЙНЫ**

К началу 1914 года русская армия была в основном обеспечена необходимым объемом и номенклатурой вооружений и боеприпасов на мирное время и, по расчетам правительства, имела достаточный запас для ведения большой европейской войны. Производительность казенных и немногочисленных частных военных заводов в России в целом удовлетворяла запросы армии. Российское правительство полагало, что война будет скоротечной и имеющихся ресурсов будет достаточно для ее успешного ведения. Следует отметить, что такой же просчет допустили и остальные державы, участницы Первой мировой войны [6].

Война внесла свои коррективы в прогнозы правительства. Затяжной и ожесточенный характер войны, колоссальные масштабы военных действий обусловили небывалый рост потребностей действующей русской армии в вооружении и боеприпасах. Имевшихся на складах военного ведомства и производимых на казенных заводах военных материалов стало катастрофически не хватать уже в первые месяцы войны. Русская армия испытывала гигантскую нехватку в вооружениях, боеприпасах, снаряжении и т. д. [1, с. 427, 428].

Для удовлетворения потребностей фронта необходимо было мобилизовать весь экономический потенциал страны, перевести народное хозяйство на военные рельсы. Решающим фактором успеха в войне стало умение враждующих сторон использовать все имеющиеся ресурсы для расширения производства в целях обеспечения ведения боевых действий. Российское правительство

изначально попыталось решить эту задачу, используя преимущественно административно-командные методы. Был принят ряд законодательных актов, обеспечивавших мобилизацию промышленности, перевод экономики на военные рельсы [2]. Уже осенью 1914 г. сталелитейные и судостроительные заводы были поставлены под контроль морского министерства; в советы по руководству заводами наряду с администрацией были включены представители царской бюрократии; был установлен надзор за положением дел на предприятиях и т. д. Стал формироваться механизм прямого регулирования экономики государством: заморожены цены, введен «сухой закон», предприятия обязывались исполнять в первую очередь военные заказы, запрещалось вывозить за границу нефтепродукты, ряд других товаров и пр. [3, с. 62–63].

Предпринятые усилия, однако, не смогли удовлетворить потребности фронта. По мере того как война приобретала все более затяжной характер становилось очевидным, что упор на казенную промышленность не позволяет в короткие сроки обеспечить производство вооружений и боеприпасов в том объеме, который потребовала война. Поэтому были предприняты шаги с целью максимально и в кратчайшие сроки привлечь частную промышленность к обеспечению потребностей армии, принеся в жертву производство гражданских товаров. Реализовать эти намерения, однако, оказалось не просто, ибо в России отсутствовала система мобилизации частной промышленности, которая позволяла бы с наибольшей эффективностью использовать незадействованные для нужд фронта производственные мощности.

Успешное наступление австро-германских войск на Восточном фронте весной и летом 1915 г., вскрывшее вопиющие недостатки в снабжении русской армии всем необходимым, сделало задачу мобилизации экономического потенциала страны на нужды фронта особенно актуальной. Как свидетельствовала практика, обычные звенья государственного аппарата управления оказались не в

состоянии справиться с ее решением. Возможным выходом из этой сложной ситуации могло бы стать создание чрезвычайных органов управления, а так же привлечение предпринимателей к планированию и регулированию производства и распределения предметов вооружения и снаряжения для армии.

Первая мировая война оказала огромное влияние на экономику и общественно-политическую жизнь России и вызвала появление новых государственных и общественных органов, деятельность которых была направлена на поддержание обороноспособности страны. Постепенно в течение 1915 г. в России была создана система чрезвычайных органов военно-экономического регулирования, наделенных весьма широкими полномочиями и призванных заниматься мобилизацией всех хозяйственных ресурсов страны для удовлетворения потребностей фронта.

Особые совещания. Необходимость мобилизации всех резервов экономики на военные нужды привела к созданию учреждений, в состав которых наряду с государственными служащими вошли представители частной промышленности. В мае 1915 г., на фоне крупных неудач на фронте, было создано Особое совещание по усилению артиллерийским снабжением действующей армии под председательством военного министра. В состав Совещания наряду с представителями Военного министерства, других правительственных чиновников были включены председатель Государственной думы и ряд ее членов, представители частной промышленности.

В последующем Правительство сформировало систему таких учреждений. Их основу составили созданные на основании законов от 17 августа 1915 г. четыре Особых совещания для обсуждения и объединения мероприятий: 1) по обороне государства (на основе первого Особого совещания); 2) по обеспечению топливом путей сообщения, государственных и общественных учреждений и предприятий, работающих для целей государственной обороны; 3) по продовольственному делу; 4) по перевозке топлива, продовольствия и

военных грузов. Несколько позже 30 августа 1915 г. было учреждено Особое совещание по устройству беженцев. [4, с. 55].

Для координации деятельности всех подразделений по снабжению армии и флота и организации тыла летом 1916 г. при председателе Совета министров и под его руководством было создано Особое совещание министров. Этому надведомственному органу подчинялись все отраслевые совещания.

Особые совещания являлись высшими государственными учреждениями, создавались как инструмент согласования межведомственного управления. Совещания финансировались Советом министров, должны были представлять отчеты в Государственную думу и Государственный совет. Председатели совещаний – главы соответствующих министерств – обладали широкими полномочиями, несли ответственность только перед царем.

Создание Особых совещаний было со стороны самодержавия шагом навстречу требованиям буржуазии, выдвинувшей весной 1915 г. лозунг «мобилизации промышленности». В работе совещаний помимо чиновников различных ведомств участвовали представители Думы и Государственного совета, Земского и Городского союзов, Центрального военно-промышленного комитета. При этом Правительство стремилось оставить ключевые посты за собой. Особые совещания возглавили отраслевые министры. Допуская представителей финансово-промышленных кругов к участию в работе совещаний, правительство сохраняло решающее слово при принятии решений за министерскими чиновниками [5, с. 230].

Законом было предусмотрено право Особого совещания образовывать свои рабочие органы – комиссии. Число этих комиссий и круг вопросов, которыми они занимались, определялись после обсуждения в совещании его председателем. Члены комиссии избирались совещанием, а их председатели назначались председателем совещания.

В подчинении особых совещаний находился ряд государственных органов по регулированию отраслей экономики: Комитет по делам металлургической промышленности, Химический комитет и другие. Рабочий аппарат совещаний опирался на аппарат трестов и синдикатов. Делопроизводство велось канцеляриями соответствующих министерств. На местах интересы Особых совещаний представляли назначенные центром уполномоченные. Последние были направлены в 11 районов страны, под их председательством организовывались местные совещания, получившие названия заводских. В состав совещаний входили представители местной администрации и местной буржуазии [4, с. 183].

Особые совещания имели право издавать обязательные к исполнению временные правила, распределять и контролировать выполнение государственных заказов. Им предоставлялись широкие права по надзору за предприятиями: определять договорные связи, устанавливать предельные цены на продукцию и размеры заработной платы, в чрезвычайных случаях – проводить секвестр и реквизиции предприятий и имуществ, устранять администрацию заводов и фабрик [5, с. 230].

Наиболее представительным было Особое совещание по обороне. В его состав вошли председатели и по 9 членов от Государственной Думы и Государственного Совета, представители от ряда министерств и ведомств, крупного капитала. Деятельность совещания находилась под постоянным контролем царя и Совета министров. На совещание по обороне возлагались: высший надзор за деятельностью всех правительственных и частных предприятий, выполнявших военные заказы; содействие в создании новых предприятий и модернизации старых; распределение правительственных военных заказов и контроль над их выполнением. [4, с. 184]. В руках Особого совещания по обороне оказалось размещение до 97% военных заказов. В ходе войны компетенция

особых совещаний, и, прежде всего, Особого совещания по обороне, значительно расширилась.

Законодательство от 17 августа не уделило достаточного внимания проблеме обеспечения единства в управлении тылом. Практика работы Особых совещаний очень скоро обнаружила острую проблему координации их деятельности. Успешное выполнение тем или иным совещанием своих обязанностей оказывалось немыслимым без активной поддержки других совещаний. Действовавшее законодательство обязывало председателей Особых совещаний информировать военного министра – руководителя Особого совещания по обороне – обо всех принимавшихся решениях. Оно же позволяло ему приостанавливать решения других Особых совещаний, если они казались ему нецелесообразными, с возможной последующей передачей дела в Совет министров, если не удавалось согласовать позиции. Эти полномочия, конечно, позволяли председателю Особого совещания по обороне поддерживать определенную степень согласованности в работе органов военно-экономического регулирования. Но они оказывались совершенно недостаточными для того, чтобы эффективно координировать и тем более контролировать деятельность других Особых совещаний. Будучи в принципе равны между собой, Совещания имели широкие возможности для того, чтобы действовать совершенно самостоятельно, не считаясь друг с другом.

Далее, образование Особых совещаний создало определенные сложности в деле организации управления тылом. На общем поле ответственности за работу тыла действовали равные друг другу и слабо связанные между собой высшие органы государства – соответственно Особые совещания и Совет министров. Законы от 17 августа 1915 г. фактически расчленили управление тылом на две во многом изолированные друг от друга сферы – сферу общеполитическую, составлявшую предмет деятельности

правительства, и сферу военно-экономического регулирования, где царили Особые совещания. В результате в тылу возникало своеобразное двоевластие.

Правительство со временем осознало, что решить проблему кризиса промышленности без участия общественности невозможно. В годы войны значительно возросла роль русского капитала в управлении экономикой страны. В связи с выявившейся неспособностью «официальных властей» эффективно управлять страной в условиях войны, буржуазия проявила большую активность в создании общественных структур, которые стали параллельными структурами управления. Официальной задачей этих структур было содействие правительству в решении важнейших задач помощи фронту, а неофициальной – формирование легального аппарата для своих объединений.

В начале войны на Всероссийском съезде представителей земств был создан Всероссийский союз земств, а 8–9 августа 1914 г. на совещании городских голов был образован Российский союз городов. Высшим органом каждого союза был съезд уполномоченных, а между съездами делами ведали главные комитеты союзов во главе в главноуполномоченными. Первоначально задачей этих союзов была организация помощи больным и раненым, но в ходе войны их функции были значительно расширены: они стали заниматься заготовками и поставками в армию обмундирования, снаряжения, боеприпасов и продовольствия, военно-санитарным делом, размещением беженцев. Для целей военного снабжения использовались мелкие предприятия путем распределения заказов военного ведомства. Деятельность организаций имела существенное значение в условиях, когда мелкая промышленность была распылена и не могла быть использована непосредственно управлениями военного министерства [8, с. 62].

В 1915 г. обе организации объединились во *Всероссийский союз земств и городов* (Земгор). Возглавил объединение кадет князь

Г. Львов. Правительство предоставило Земгору права полувоенной организации. Земгор стал одним из инструментов проникновения российской буржуазии в государственное управление.

Военно-промышленные комитеты. Другим инструментом, который был использован буржуазией с этой целью, стало создание в центре и на местах особых органов – военно-промышленных комитетов. Идея о создании военно-промышленных комитетов (ВПК) была впервые сформулирована в мае 1915 года на 9-ом съезде представителей торговли и промышленности. Инициаторы создания комитетов видели в них, прежде всего, органы общественной помощи правительству в деле мобилизации промышленности и выполнения ею военных задач. В июле 1915 года состоялся 1-й съезд ВПК, а уже 27 августа того же года было принято правительственное Положение о военно-промышленных комитетах. Положение закрепляло за ВПК функции содействия правительственным учреждениям в деле снабжения армии и флота необходимым снаряжением и довольствием путём планового распределения сырья и заказов, своевременного их исполнения и установления цен.

Комитеты получили статус юридического лица: могли заключать договоры с частными и государственными учреждениями и общественными организациями, владеть собственностью, вступать в обязательственные отношения, организовывать приемку и сдачу предметов для нужд армии и флота выступать в суде, при этом «не могли преследовать коммерческих целей». Небольшой первоначальный капитал в 160 000 рублей ВПК получили как взнос от совета съездов представителей промышленности и торговли. Из казны военно-промышленным-комитетам было ассигновано 300 тыс. рублей. Впоследствии Правительством ВПК было предоставлено отчисление в 1 % от всех казённых заказов, размещённых при участии военно-промышленных комитетов, что составило значительные суммы.

В соответствии с Положением были сформированы областные, губернские и городские военно-промышленные комитеты. К концу

1915 г. действовало 24 областных и 215 местных комитетов, а к началу 1916 г. – уже 220 местных ВПК, объединённых в 33 областных. Позднее их число возросло. Крупнейший Военно-промышленный комитет был сформирован в столице. Вторым по значению был Московский комитет, во главе которого стоял известный предприниматель П.П. Рябушинский.

Систему Военно-промышленных комитетов возглавлял Центральный ВПК, который располагался в Петрограде. Там же проходили съезды представителей ВПК. Задача Центрального Военно-Промышленного комитета заключалась в объединении, направлении и координации деятельности местных комитетов. В 1915–1918 гг. выходил его печатный орган – «Известия Центрального ВПК».

В состав Центрального ВПК входили 10 представителей от Совета торговли и промышленности, по три представителя от областных военно-промышленных комитетов, Всероссийского земского и Всероссийского городского союзов, пять – от Комитета военно-технической помощи, по два – от городских дум Петрограда и Москвы и Всероссийской сельскохозяйственной палаты [5, с. 74]. После 2-го съезда представителей ВПК (26–29 февраля 1916 г.) в составе ВПК были организованы рабочие группы: 10 представителей петроградских рабочих во главе с меньшевиком К.А. Гвоздевым были избраны в состав Центрального ВПК, а 6 – в состав Петроградского комитета. Председателем Центрального ВПК был сначала Н.С. Авдаков, а затем А.И. Гучков (июль 1915 г. – март 1917 г., май – октябрь 1917 г.). Товарищем председателя был избран А.И. Коновалов, позже им стал депутат IV Государственной Думы Н.К. Волков.

Центральный военно-промышленный комитет (ВПК) имел развитую структуру, в составе которого были образованы отраслевые секции: механическая, химическая, по снабжению армии, вещевая, продовольственная, санитарная, по изобретениям, автомобильная,

авиационная, перевозок, угольная, нефтяная, торфяная и лесная, мобилизационная, крупных снарядов, станков и др. Число секций со временем увеличивалось [9, с. 160–163].

Основной задачей ВПК стало централизованное получение правительственных заказов на поставку военного снаряжения и размещение их на промышленных предприятиях. ВПК стали посредником между государством и частной промышленностью. К началу 1917 г. ВПК получили от казны заказы на сумму около 400 млн. руб., что составляло, однако, не более 3–4% от общего количества государственных военных заказов. При этом ВПК выполнили заказы не более чем на 60–70% [6]. Это позволяет утверждать, что ВПК играли довольно скромную роль в организации производства предметов вооружения.

Со временем ВПК обрели функции, позволявшие им заниматься не просто распределением заказов между предприятиями, работавшими на оборону, но и в значительной мере регулировать их деятельность. ВПК мог устанавливать норму средней нагрузки промышленного заведения, проводить разверстку объемов военной продукции между фабриками, устраивать проверки на предприятиях, устанавливать обязательные нормы сдачи товара. ВПК применяли административные методы управления, подменяли и контролировали деятельность государственных структур, вмешивались в работу предприятий [3, с. 66–67]. Следует признать, что администрирование ВПК оказалось успешнее государственного регулирования.

ВПК также участвовали в улаживании конфликтов между рабочими и предпринимателями (примирительные камеры). По их инициативе на заводах были отменены ограничения рабочего дня и использования женского и детского труда на предприятиях, выполнявших военный заказ».

Нельзя не признать, что в годы Первой мировой войны Военно-промышленные комитеты играли активную роль в политической и

экономической жизни Российского государства. Во многом благодаря ВПК (и Земгору) была решена проблема переориентации промышленных предприятий на выпуск востребованной армией продукции. Русская буржуазия стремилась превратить Центральный военно-промышленный комитет в центр по руководству работой всей промышленности, распределению ресурсов, а также размещению военных заказов. Вместе с тем, степень компетенции ВПК оставалась узкой, что не позволяло им содействовать решению многих важных вопросов работы тыла (например, смягчение кадрового голода в промышленности). Неэффективность мероприятий правительства по мобилизации промышленности и созданию военной экономики дали возможность либеральной буржуазии в годы войны выйти на новые рубежи в политической жизни страны.

Перечисленные учреждения и организации в основном были ликвидированы после выхода России из войны в марте 1918 г. После 4-го съезда ВПК (17–29.03.1918 г.) их предприятия и часть аппарата были преобразованы в Народно-промышленные комитеты, которые были окончательно упразднены в октябре 1918 г.

В целом в течение 1915–1917 гг. Российским государством и общественностью была проведена большая работа по усилению военной мощи России. Милитаризация экономики, перевод ее на военные рельсы позволили добиться серьезных успехов в деле обеспечения армии востребованной фронтом продукции. В конце 1916 г. из 2290 предприятий 1800 (81%) были преимущественно ориентированы на выпуск продукции военного назначения. Из 2,4 млн. рабочих, занятых в промышленности, 2 млн. (86%) работали на производствах, обслуживавших нужды фронта [10, с. 27]. Однако, несмотря на впечатляющий экономический подъем, уровень производства, необходимый для полноценного снабжения армии, достигнут так и не был. Действия правительства по регулированию экономикой оказались недостаточно продуманными и бессистемными. К концу войны в отсутствие единого центра управления сложилась

многоступенчатая система регулирования экономикой, части которой нередко дублировали друг друга.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК:

- 1. Головин Н.И.** Военные усилия в Мировой войне. – М., 2009.
- 2.** Законодательные акты, вызванные войной. 1914–1915 гг. В 3-х томах. – Пг., 1916.
- 3. Белов С.И.** Мобилизация российской промышленности в период Первой мировой войны (1914–1917 гг.) // Вестник Московского государственного гуманитарного университета им. М.А. Шолохова. История и политология. –2014. – №1. – С. 59-68.
- 4.** Высшие органы государственной власти и управления России. IX–XX вв.: Справочник / Под общ. ред. А.С. Тургаева. – СПб.: Изд-во «Образование-Культура», 2000. – 368 с.
- 5. Фомичев А.В, Фомичева Л.С.** История государственного управления в России (IX – начало XX вв.). Учеб. пос. – СПб.: Изд-во Политехн. Ун-та, 2011. – 244 с.
- 6. Кюнг П.А.** Военно-промышленные комитеты в России в годы Первой мировой войны: историко-архивное исследование. Автореф. дисс... канд. ист. наук. М., 2007.
- 7. Тимошенко, А.И.** Особое совещание по обороне в России в годы Первой мировой войны // Правоведение. –1968. – № 2. – С. 128- 132.
- 8. Дякин В.С.** Русская буржуазия и царизм в годы Первой мировой войны 1914-1917гг.-М.,1967.
- 9. Погребинский А.П.** Военно-промышленные комитеты // Исторические записки. Т. 11. М., 1941.
- 10. Маевский И.В.** Экономика русской промышленности в условиях Первой мировой войны. – М., 1957.