

## **МЕСТНОЕ УПРАВЛЕНИЕ ГУБЕРНИЙ ПОВОЛЖЬЯ НАКАНУНЕ ФЕВРАЛЬСКОЙ РЕВОЛЮЦИИ**

В статье рассматривается ряд аспектов деятельности местных властей средневожских губерний в период Первой мировой войны. Отражены дефекты системы государственного управления в контексте нарастания кризисных явлений в экономической и социальной сферах.

Сохраняющаяся острота в дискуссиях на страницах периодических и научных изданий в год 90-летия Февральской и Октябрьской революций по-прежнему отражает умонастроения части современного общества, предлагающего различные интерпретации переходного периода в прошлом и настоящем. Призывы отойти от политизированности оценок и дефиниций не всегда остаются услышанными и в академической среде. Между тем осмысление переломных этапов российской истории будет продолжаться, на наш взгляд, по ряду направлений. Во-первых, издание фундаментальных документальных серий («Политические партии России: конец XIX – первая треть XX века»; «П. А. Столыпин: программа реформ») позволяет составить действительно впечатляющее представление об альтернативах общественного развития и путях их реализации. Во-вторых, энциклопедические проекты, посвященные истории Государственной думы, общественной мысли XVIII – начала XX вв., создают основу для консолидации научного сообщества и открывают новые возможности для развития междисциплинарных исследований. В-третьих, обилие исследований, посвященных различным аспектам истории российских регионов, позволяет, наряду с обогащением зачастую малоизвестным фактическим материалом местных архивов, уяснить специфику динамики процессов в экономической, социокультурной и политической сферах именно в их региональных измерениях. Это позволит избавиться от мифов и стереотипных суждений, по-прежнему определяющих подход ряда исследований к изучению революционного 1917 г.

Предлагаемый материал посвящен состоянию местного управления средневожских губерний, являющихся своеобразной моделью позднимперской России (преобладание аграрного сектора экономики («Поволжье – житница России»); многонациональный и поликонфессиональный состав населения).

К 1917 г. поволжские губернии находились вдали от театра военных действий. Их стратегическое положение определялось прежде всего наличием крупных транспортных артерий (Самаро-Златоустовская, Тамбово-Уральская, Сызрано-Вяземская, Рязано-Уральская железные дороги; Волга и ее притоки), использовавшихся для перемещения личного состава, боевой техники, продовольствия, амуниции. Следует учитывать и близость к районам производства топлива и сырья (Урал, Баку и Донбасс), что, в свою очередь, создавало благоприятные возможности для изменения профиля размещавшихся в Поволжье предприятий гражданских отраслей экономики.

Особую остроту к 1917 г. приобрел продовольственный вопрос. Казалось, что аграрная специализация региона должна была минимизировать ост-

роту противоречий социально-экономического развития. Однако административному механизму пришлось столкнуться с проблемами, связанными с разногласиями по вопросу выбора эффективных методов регулирования хозяйственной деятельности.

Между тем методология государственного регулирования была основана на приверженности снабженческо-распределительной функции с целью обладания рычагами давления на частного предпринимателя. По справедливому мнению В. А. Мау, «тонкий механизм рыночного регулирования производства оказался сразу же разрушенным почти полностью»: таксы и расстройство транспорта нанесли мощный удар по производителям сельскохозяйственной продукции (при сокращении выпуска промышленных товаров и их поставок в деревню на вырученные крестьянами деньги было крайне затруднительно приобрести необходимые товары) [1].

Мероприятия продовольственной политики (введение твердых закупочных цен; разработка проекта введения карточной системы по продаже муки, сахара, мяса, представленного в Особое совещание по продовольствию 10 октября 1916 г.; переход к продовольственной разверстке, предложенный министром земледелия А. А. Рихтером 22 ноября 1916 г.), как оказалось, натолкнулись на различные преграды.

Многочисленные мобилизации обусловили «кадровый голод» в административном аппарате. Во всеподданнейшей записке министра внутренних дел Б. В. Штюмерера констатировалось, что «за призывами в войска на своих местах осталось не более 1/3 части всех чинов». «Работа призванных, сама по себе возросшая, – жаловался Б. В. Штюмерер, – по обстоятельствам военного времени падает на оставшихся, которые находятся в тяжелых условиях существования ввиду значительного вздорожания жизни» [2]. Наиболее распространенным видом наказания для лиц, утаивавших продукцию или продававших ее по ценам, превышавшим установки администраторов, стали штрафные санкции и тюремное заключение на срок до трех месяцев [3].

Принимаемые властями решения отличались прежде всего игнорированием точек зрения деловых кругов и общественности. Роковое значение имело и опаздывание с принятием мер. Оказавшись перед угрозой коллапса в подведомственной ему сфере, А. А. Риттих предпринял попытку выяснить ситуацию на хлебном рынке Поволжья. В январе 1917 г. в Самаре было проведено специальное совещание с целью принятия мер по улучшению снабжения продовольствием армии, которое сопровождалось ритуальными чествованиями. Уполномоченный Особого совещания по продовольствию К. Н. Гримм, занимавший также должность председателя Саратовской губернской земской управы, поблагодарил министра «за твердую энергию, за деловое общение с земскими людьми». Впоследствии он мог прочесть ироничную реплику саратовского журналиста местной либеральной газеты: «Бесспорно, гг. Гримм и Риттих – прекрасные люди, но от одного этого продовольственный вопрос ни на один шаг не будет лучше». Представители поволжских земств не скрывали от властей своей обеспокоенности: «Наряды хлеба едва ли будут выполнены наполовину» (Симбирск); «Овса нет. Жмыхов и отрубей нет. Пшеница и гречневая крупа нет. Картофеля мало... Разверстку по этому выполнять трудно» (Пенза) [4].

Констатируя всеобщее недовольство пензенских горожан дороговизной и низкой эффективностью борьбы с ней, вице-губернатор А. А. Толстой при-

знавал, что применение судебных преследований против торговцев, взвинчивавших цены, давало совершенно иной, обратный, эффект: купцы предпочитали закрывать лавки и магазины, что, в свою очередь, порождало слухи о прекращении продажи товаров первой необходимости [5].

Немаловажное значение приобретал еще один фактор, обусловивший падение авторитета власти. Речь шла о неопределенности в вопросе разделения функций военной и гражданской администрации, усиленной активизацией гражданско-сословных организаций на фоне сдвигов между управленческими кланами и противостоянием администраторов и общественных кругов [6].

Сбои в функционировании столичных ведомств усиливали напряженность на местах. Принятие эффективных решений осложнялось междуведомственными неувязками. Начальник Самарского губернского жандармского управления полковник Старов резонно отмечал, что железнодорожное начальство оказалось не в состоянии проконтролировать перечисление денежной суммы для рабочих, которые, не дождавшись обещанной 10 % надбавки к жалованью, заявили о своем намерении остановить работу, угрожая парализовать сообщение на жизненно важной для транспортировки грузов Рязано-Уральской железной дороге. Старов констатировал откровенно пренебрежительное отношение поставщиков угля к ходатайствам властей о понижении цен на топливо, возросших только за первые две недели января 1917 г. с 10 до 24 руб. 80 коп. за погонную сажень [7].

Неэффективность местного управления становилась очевидной и в стенах столичных бюрократических кабинетов. В этих условиях в ведомстве министра внутренних дел А. Д. Протопопова был вновь извлечен проект Положения о волостном управлении, являющийся составной частью реформаторской программы П. А. Столыпина. Как отмечалось П. Н. Зыряновым, волостная реформа могла стать важным шагом на пути проведения принципа бессословности во внутренней политике и сыграть важную роль в развитии земского хозяйства. Однако реализация этих изменений была связана с сокращением дворянских привилегий. При этом, очевидно, предусматривался и правительственный надзор над волостной организацией, что должно было компенсировать утрату местной дворянской корпорацией власти над сельской глубиной. В конечном итоге, 20 мая 1914 г. Государственный Совет отклонил правительственный законопроект [8].

В письме А. Д. Протопопова, датированном 26 сентября 1916 г. и адресованном губернаторам, предписывалось дать заключение по проекту Положения [9]. В первых строках министр подчеркивал, что важно «знать местное мнение», чему и призвано было способствовать совершенствование системы управления. Исходные положения, из которых исходили авторы проекта, свидетельствовали об их намерении рассматривать волость как звено управления, закрепить за ней как хозяйственные, так и административные функции. Властями осознавалась немногочисленность полицейского аппарата в глубинке. При этом они настаивали на ограничении собственно полицейских функций волостного правления лишь принятием неотложных мер, которые «в случае отсутствия на местах соответствующих полицейских чинов и до прибытия их» необходимы для ограждения «личной и имущественной безопасности и общественного порядка».

В систему волостного управления предполагалось включить волостное собрание и волостное правление. Авторы Положения фактически оставили

нерешенным вопрос о финансировании. В то же время было заявлено о намерении обезопасить дворянство («культурные элементы волостного населения») от тяжести налогового бремени, что, в свою очередь, предполагало необходимость «лишить волостные власти права самообложения».

Вместе с тем, «в видах облегчения налогового бремени» авторы проекта предположили взять на казенное содержание председателей волостных управ, волостных старшин и волостных писарей, а также часть канцелярских расходов. Подобный жест делал верхушку волостного правления зависимой от губернской администрации. С другой стороны, волость оказывалась тесно связанной с уездным земством, в котором были традиционно сильны позиции дворянства. Это отразилось в предложении рассматривать годовую смету волостных расходов на земских собраниях, наделенных, в свою очередь, правом их утверждения [9, л. 2. об. 7]. Таким образом, извлеченный из недр ведомственной документации документ по-прежнему ограничивался принятием полумер.

Какова же была реакция на министерскую инициативу в провинции? Составить представление о ней позволяют выявленные документы. 14 октября 1916 г. под председательством пензенского вице-губернатора А. А. Толстого состоялось обсуждение вопроса о введении волостного управления. Среди участников совещания были товарищ председателя окружного суда Н. И. Хомутов, председатель губернской земской управы князь Л. Н. Кугушев, прокурор окружного суда А. А. Волжин, и. д. управляющего губернской казенной палатой А. К. Берг, члены губернского присутствия. Соглашаясь с необходимостью реформирования системы управления, они высказали замечание, ставящее под сомнение реалистичность ряда положений проекта. Представители администрации предпочли заявить о необходимости расширения территории волостной единицы. Принципиально отвергалось положение, согласно которому волостная единица должна была исполнять распоряжения правительственных и общественных учреждений, а также заниматься и охраной общественного порядка и безопасности. Наконец, подчеркивалась значимость принципа самоуправления, о котором «забыли» столичные чиновники. В этой связи участники совещания предложили: «Из ведения земского управления исключить исполнение предположений и поручений правительственных и других учреждений по делам, до земства не касающимся» [9, л. 13–14].

С мнением подчиненных согласился и пензенский губернатор А. П. Лилиенфельд-Тоаль, отметивший принципиальное значение принципа разграничения полномочий административного аппарата и местного самоуправления. Он указывал: «Создание волостного земского Органа смешанного характера... едва ли может содействовать правильному развитию как одной, так и другой стороны его деятельности». Критиковалось им и намерение финансировать содержание волостных чинов за счет государственных средств; достаточно скептически было расценено предложение наделить председателя волостной управы правом председательствования на волостном собрании. Пензенские чиновники сочли необходимым избрание председателя волостного собрания самими гласными на трехлетний срок (с последующим утверждением в должности губернатором). Наконец, в своем письме, адресованном МВД, пензенский губернатор высказался за наделение волостного земства чисто хозяйственными функциями, что могло бы способствовать его жизнеспособности [9, л. 16–17].

Проблемы, обсуждавшиеся местными администраторами, находили отражение на страницах провинциальной прессы. Впрочем, подобных публикаций было сравнительно немного. Недоверие «образованного меньшинства» к деятельности А. Д. Протопопова было достаточно очевидным. Протееже Распутина, стремившийся примирить правительство и оппозицию, он категорически отверг информацию ряда столичных газет о наличии собственной программы деятельности. Действительно, министрам иметь ее не полагалось [10]. На фоне нараставшего недовольства населения бюрократическая инициатива вызвала откровенный скепсис, влияя на тональность откликов местных изданий.

Один из читателей «Вестника Пензенского земства», подписавшийся инициалами Н. Б., воспринял предложение создать волостное земство как намерение властей решить вопрос об «образовании на местах ячеек для закупок продовольственных запасов». С этой точки зрения намерения правительства оценивались как вполне оправданные: закупками продовольствия ведали потребительские сельскохозяйственные общества, кредитные товарищества, хозяйственные советы по уборке полей мобилизованных. Таким образом, волостное земство могло преодолеть «распыление» деятельности структур, занятых решением одной задачи [11].

Отмечались и другие стороны проекта: предоставление женщинам избирательного права, ограничение административного вмешательства правом контроля над соответствием постановлений российскому законодательству. При этом критиковалось намерение наделить волостное земство даже ограниченными полицейскими функциями, что «шло бы вразрез с самой идеей самоуправления». Негативное отношение было выражено и в отношении предоставления земским начальникам права устранять от должности председателей и членов волостной управы [12].

Обобщая отклики земской печати, В. К. Андреевский высказал предложение тщательно разработать вопрос земского финансирования. Он считал необходимым расширить возможности органов местного самоуправления по взиманию налогов, для чего повысить обложение промышленных и торговых предприятий. Наконец, особо выделялась важность наделения волостного земства правом самостоятельного обложения [13].

Вопросы, поднятые В. К. Андреевским, отражали болевые точки развития финансовой системы. На фоне безудержной инфляции, роста военных расходов, запрета денежных знаков на золото требовались экстренные меры по упорядочению налоговой политики. В 1916 г. Николаем II был подписан указ о введении подоходного налога и налога на военную прибыль.

Согласно Положению о подоходном налоге [14], обложению подлежали все торговые и промышленные предприятия, монополистические объединения, товарищества, все формы прибыли, земельная собственность и денежные капиталы. Хотя на жертвы пришлось пойти и состоятельной части общества, действие закона распространялось и на те категории населения, чей годовой доход составлял не более 850 руб. – достаточно скромную сумму в условиях военного времени. Проверить эффективность этой меры властей, однако, было не суждено: закон должен был вступить в силу в 1917 г., незадолго до Февральской революции.

Немаловажное значение приобретала проблема компетентности администраторов в решении социальных вопросов. Между тем приток беженцев,

хлынувших из западных губерний в Поволжье, повлек за собой наложение новых проблем, к которым местные власти оказались не готовы. Обеспечение сотен тысяч человек питанием, одеждой, жильем приходилось осуществлять в условиях крайней ограниченности финансовых средств. Только в Саратове в 1916 г. проживало от 50 до 75 тыс. перемещенных лиц [15]. Самарский губернатор Н. В. Протасьев был в полном неведении о подготовке решения создать в губернском центре фильтрационный пункт для 40 тыс. турок, среди которых свирепствовали холера и тиф. Совершавший инспекционную поездку по стране принц А. П. Ольденбургский, возглавлявший санитарную службу, специально прибыл в Самару для ознакомления с ситуацией. По воспоминаниям А. Н. Наумова, являвшегося тогда уполномоченным Красного Креста на Востоке Европейской части страны, губернатор не решился сообщить высокому начальству об отсутствии помещений для размещения очередной партии турецких военнопленных. Благодаря находчивости А. Н. Наумова, случайно вспомнившего о пустевшем товарном пакгаузе для хранения фруктов из Туркестана, «верховный санитарный начальник» был удовлетворен разрешением проблемы. Но предотвратить распространение эпидемии в губернском центре не удалось [16].

Конфликтность провинциального общества проявлялась и во взаимоотношениях между рабочими и предпринимателями. Министр внутренних дел А. Д. Протопопов предписывал дифференцированно подходить к разрешению конфликтов, рекомендуя принуждать владельцев предприятий «к немедленному улаживанию недоразумений», а в случае, если виновниками оказались рабочие, последних подвергать «самым суровым наказаниям» [17]. Воздействие подобных мер отразилось на динамике забастовочного движения. Впрочем, помимо сугубо охранительных мер, влиявших на сокращение численности стачек, следовало учитывать еще одно обстоятельство. Железнодорожники и рабочие оборонных предприятий получали отсрочку от мобилизации, что являлось одним из главных факторов, объяснявших ослабление активных способов выражения социального протеста [18].

Нарастание социальной напряженности в поволжских губерниях стало особенно заметно в 1916 г. В этой ситуации губернаторами отдавались указания разработать планы мероприятий для предупреждения и подавления беспорядков. Составными частями их являлась схема распределения по частям городов полицейских и вызова воинских нарядов. Особо отмечалась важность координации действий с командирами воинских частей, призванных содействовать гражданским властям. На территории Пензенской, Самарской, Саратовской и Симбирской губерний в феврале 1917 г. было расквартировано 49 пехотных полков.

Крупнейшие гарнизоны были сконцентрированы в губернских центрах или вблизи городской черты. В Саратове к 1917 г. численность населения колебалась в пределах 240–250 тыс. жителей, а местных гарнизон насчитывал 60–70 тыс. солдат и офицеров [15, с. 23]. В ряде городов (например, в Кузнецке Саратовской губернии) численность местных гарнизонов превышала количество местного населения.

В этих условиях изоляция солдатской массы от воздействия антивоенных настроений едва ли была возможна. Изучение документов свидетельствует о том, что недовольство в солдатской среде нарастало прежде всего из-за усугубления ситуации на фронтах и ухудшения бытовых условий службы.

Результаты проведенного О. С. Поршневой контент-анализа 58 «опасных» солдатских писем, задержанных военно-цензурной комиссией Казанского военного округа в ноябре 1916 г., свидетельствовали о том, что в системе высказываний преобладали выражения усталости от войны и желания мира; представление о том, что война ведется ради интересов буржуазии и помещиков; выражение угрозы социального воздействия [20].

Пренебрежение к нуждам солдат отражалось в их обеспечении низкокачественными продуктами, отсутствии необходимого количества сапог. Свою роль играли и трения между армейскими офицерами и структурами политического сыска. Основные усилия армейской контрразведки были направлены на борьбу со шпионами. Между тем пренебрежительное отношение армейских чинов к «ищейкам-жандармам» не компенсировалось кропотливой разъяснительной работой с личным составом, изнывавшим от неурядиц и в тыловых гарнизонах. Проекты и предложения, нацеленные на совершенствование работы аппарата контрразведки [21], как оказалось, не были реализованы, что в немалой степени отразилось на состоянии воинской дисциплины.

Таким образом, местные власти Поволжья к февралю 1917 г. оказались в состоянии, близком к изоляции от элиты провинциального общества (деловые круги, общественные организации, структуры самоуправления) и от большинства населения. Поиск механизмов стабилизации положения оказался неэффективным. Наиболее прозорливые администраторы усматривали в политике уступок явно незначительные шаги, не способные внести «успокоение» в провинциальное общество, которое все более открыто выражало недовольство властями как в центре, так и на местах.

#### **Список литературы**

1. **Мау, В. А.** Реформы и догмы / В. А. Мау – М., 1993. – С. 20.
2. Совещание губернаторов в 1916 г. // Красный архив. – 1929. – Т. 2 (3). – С. 148.
3. Симбирянин. – 1915. – 18 февраля.
4. Саратовский листок. – 1917. – 2 февраля.
5. Государственный архив Российской Федерации (ГАРФ). Ф.102.00.4 (делопроизводство). 1916. Д. 108.7.49. – Л. 12 об.
6. **Булдаков, В. П.** Красная смута. Природа и последствия революционного насилия / В. П. Булдаков. – М., 1997. – С. 49.
7. ГАРФ. Ф. 102.4 (делопроизводство). 1917. Д. 60.4.2. Л. 1, 2 об.
8. **Зырянов, П. Н.** В ответ на революционные потрясения: административные реформы начала XX в. / П. Н. Зырянов // Административные реформы в России: история и современность / под общ. ред. Р. Н. Байгузина. – М., 2006. – С. 283, 318.
9. Государственный архив Пензенской области (ГАПО). Ф. 53. ОП. 1. Д. 4606. Л. 2.
10. Власть и реформы. От самодержавной к советской России / под ред. Б. В. Ананьича. – М., 2006. – С. 572.
11. **Н. Б.** Снова о волостном земстве / Н. Б. // Вестник Пензенского земства. – 1916. – № 38, 39. – С. 411–412.
12. **Н. Б.** Основные положения волостного земства / Н. Б. // Вестник Пензенского земства. – 1916. – № 34. – С. 389.
13. **Андреевский, В. К.** К вопросу о финансовой стороне волостной реформы / В. К. Андреевский // Вестник пензенского земства. – 1916. – № 40. – С. 421–423.
14. Собрание узаконений и распоряжений правительства 1916 г. I отдел. I полугодие. – СПб., 1916. – С. 899.
15. **Рейли, Д. Дж.** Политические судьбы российской губернии: 1917 год в Саратове / Д. Дж. Рейли. – Саратов, 1995. – С. 23.

16. **Наумов, А. Н.** Из уцелевших воспоминаний / А. Н. Наумов. – Нью-Йорк, 1955. – Кн. II. – С. 271–272.
17. ГАРФ. Ф.102.00. 1915. Д. 341. Л. 169.
18. ГАРФ. Ф. 102.00. 1915. Д. 167. Ч.55. Л. 1.
19. ГАРФ. Ф. 102.00. 1915. Д. 167. Ч. 70. Л. 4.
20. **Поршнева, О. С.** Крестьяне, рабочие и солдаты России накануне и в годы Первой мировой войны / О. С. Поршнева. – М., 2004. – С. 212.
21. **Галвазин, С. Н.** Охранные структуры Российской империи: формирование аппарата, анализ оперативной практики / С. Н. Галвазин. – М., 2001.