

ISSN 2409-630X (Print), ISSN 2618-916X (Online)

DOI: 10.15507/2409-630X.041.014.201802.188-203

УДК 94(47)

И. В. Поткина

Институт российской истории РАН (Москва, Россия),

e-mail: potka@inbox.ru

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ ПРАВИТЕЛЬСТВА И ФОРМИРОВАНИЕ МОБИЛИЗАЦИОННОЙ МОДЕЛИ, 1914–1917 гг.

Введение. Впервые в отечественной историографии анализируется комплекс нормативно-правовых актов в сфере регулирования экономики периода Первой мировой войны. Целью статьи является воссоздание военно-мобилизационной экономической модели и определение особенностей управления народным хозяйством в 1914–1917 гг. **Материалы и методы.** Научная новизна полученных результатов обусловлена нестандартными подходами к изучаемому материалу. Отношение к нормативно-правовым актам не как к единичному источнику, а как массовому позволило избежать иллюстративности при анализе особенностей управления экономикой в чрезвычайных обстоятельствах. Статистическая обработка собранного материала дала возможность автору определить основные тенденции в регулировании экономики в годы войны, показать приоритетные направления внутреннего курса правительства по годам, а также установить уровень принятия решений. **Результаты исследования.** Статистическая обработка источников представлена в виде графиков, показывающих основные направления государственного регулирования, уровень принятия решений, а также роль исполнительных органов в управлении народным хозяйством в годы войны. **Обсуждение и заключение.** 1914–1917 гг. в экономической истории России охарактеризовались усилением государственного регламентирования народного хозяйства. В России сложилось кризисное ситуативное управление. Первые признаки формирования военно-мобилизационной экономики нашли свое проявление уже в 1915 г. С приходом к власти в марте 1917 г. Временного правительства этот процесс заметно усилился, и к октябрю 1917 г. созданная ими модель приобрела отчетливые очертания. Суть ее сводилась к централизации жизненно важных ресурсов в руках государства путем образования особых контролирующих органов, а также замене рыночной экономики распределительной системой.

Ключевые слова: Первая мировая война, направления экономической политики, регулирующие органы, мобилизационная экономика, централизация управления, уровень принятия решений, распределительная система.

Для цитирования: Поткина И. В. Основные направления экономической политики правительства и формирование мобилизационной модели, 1914–1917 гг. // Экономическая история. – 2018. – Т. 14. – № 2. – С. 188–203. DOI: 10.15507/2409-630X.041.014.201802.188-203

© Поткина И. В., 2018

Irina V. Potkina

*Institute of Russian History Russian Academy of Sciences (Moscow, Russia),**e-mail: potka@inbox.ru*

THE MAIN DIRECTIONS OF ECONOMIC POLICY OF THE GOVERNMENT AND THE FORMATION OF A MOBILIZATION MODEL, 1914–1917

Introduction. For the first time in the historiography the author examines the whole array of legal acts in the sphere of regulation of the economy during the First World War. The purpose of the article is to recreate the military-mobilization economic model and determine the features of managing the national economy. **Materials and Methods.** Non-standard approaches to the material under study shaped the scientific novelty of the results. Attitude to the legal acts as to mass source but not as a unique document allowed to avoid descriptiveness in analyzing the features of managing the economy in extreme circulations. Statistical processing of the sources lets the author determine the main directions of economic regulation during the war, show the priority directions of domestic policy of the Government over the years, and establish the level of decision-making. **Results.** The results of statistical processing of the sources are presented in the form of graphs, showing the main directions of state regulation, the level of decision-making, as well as the role of executive bodies in the management of the national economy during the war years. **Discussion and Conclusions.** The years of 1914–1917 in the Russian economic history were characterized by reinforcement of state regulation of the national economy. Situational crisis management was created in Russia. The first signs of the formation of the military-mobilization economy found itself as early as 1915. With the advent of the Provisional Government in March 1917, this process significantly strengthened, and by October 1917 the model they had created acquired clear outlines. Its essence came down to the centralization of vital resources in the hands of the state through the formation of special supervisory bodies, as well as the replacement of the market economy by the distribution system.

Keywords: World War I, directions of economic policy, regulatory bodies, mobilization economy, centralization of administration, decision-making level, distribution system.

For citation : Irina V. Potkina. The Main Directions of Economic Policy of the Government and the Formation of a Mobilization Model, 1914–1917. *Ekonomicheskaya istoriya* = Russian Journal of Economic History. 2018; 14(2): 188–203. (In Russ.). DOI: 10.15507/2409-630X.040.014.201801.188-203

Введение и обзор литературы

Первая мировая война и революция 1917 г. стали поворотными явлениями в истории нашей страны. Столетние юбилеи этих событий разожгли повышенный интерес к ним всего исторического сообщества, вызвав к жизни огромное количество статей, коллективных монографий, серий конференций в разных научных центрах России. В отечественной историографической традиции они оказались тесно взаимосвязаны уже в публицистических произведениях В. И. Ленина. Данное обстоятельство предопределило последующее изучение Первой мировой войны и революции 1917 г. в литературе второй половины XX – начала XXI в.

Однако в новейшее время теоретико-методологические основы российских исследований претерпели существенную корректуру, а спектр интерпретации знаковых событий 1914–1917 гг. стал необычайно широк, включая диаметрально противоположные и даже взаимоисключающие оценки и точки зрения. Эта глубинная спаянность двух явлений продолжает присутствовать и в работах современных российских исследователей. Выявлением причинно-следственных связей между ними занимались прежде всего историки-экономисты. Концепция жесткой обусловленности революции 1917 г. развалом экономики в годы Первой мировой войны представлена в трудах крупного советского учено-

го А. Л. Сидорова. Его работы, несмотря на идеологическую предопределенность, до сих пор не потеряли научного значения благодаря разнообразию использованных материалов, включая впервые введенные в оборот архивные документы, и глубине источниковедческого анализа [15; 16]. Близкая к нему интерпретация сохранилась и в работах современных историков. Вместе с тем становится все больше сторонников альтернативной точки зрения, при которой война «не создала непреодолимых объективных предпосылок революции». Поскольку рамки статьи не дают возможность глубокого и всестороннего анализа современной литературы, приведем для подтверждения данного тезиса работы историографического плана, а также некоторые конкретно-исторические исследования, в которых проблема войны, экономического положения и революции рассматривались с той или иной степенью глубины [5–7; 9–13]. Одновременно российские историки приступили к изучению проблемы формирования мобилизационной экономики, причем истоки советской модели, по мнению некоторых, берут свое начало в царский период [14].

Что касается нашего исследования, то мы подойдем к решению этой непростой дилеммы с позиций анализа юридических документов периода войны. Как известно, к числу важнейших институтов относится законодательное обеспечение функционирования народного хозяйства. Изучение институциональных аспектов экономического развития в последние годы в мировой науке признаны одними из самых актуальных, поскольку именно социальные институты представляют собой источники наиболее динамичных изменений. В представленной работе впервые в отечественной историографии изучается весь комплекс законодательных документов, принятых царским и Временным правительством в годы Первой мировой войны, а не его отдельные сегменты. В свою очередь это позволяет определить все направления законотворческой де-

ятельности правительства в экономической сфере. Нормативно-правовые акты дают возможность историку проследить основные вехи формирования мобилизационной модели экономики.

Методы

В работе использован традиционный инструментарий историка. Он включает в себя целый ряд требований, среди которых принципы историзма, конкретности, всесторонности, системности, сопоставимости данных, научной критики источника, изучение предмета с учетом результатов предшественников, методы группировок и классификации явлений.

Равным образом мы опирались на такие методы исторического исследования, как историко-генетический, сравнительно-исторический, историко-типологический, системный, а также статистический анализ. Поскольку наше изыскание носит междисциплинарный характер, применялись также историко-юридические методы. Междисциплинарный подход позволяет избежать издержек узко-правовой оценки юридических документов; другими словами, учитывается исторический контекст их появления. Все это позволит осмыслить происходившие процессы в народном хозяйстве России в 1914–1918 гг. в их неразрывной связи и полноте.

Анализ нормативного материала проводился нами с оригинальных позиций. Они предусматривали подход к изучению законодательных актов не как единичных документов, регламентирующих ту или иную сферу экономических, социальных и гражданско-правовых отношений, а как серийного или в известной степени массового источника, который образует в данном случае новые общественные системы с соответствующими структурами. Это позволяет избежать, как мы считаем, иллюстративности при использовании нормативного материала в исторических исследованиях.

Результаты

При работе с таким источником, как официальное «Собрание узаконений и

распоряжений правительства», в которое вошла подавляющая часть принятых властью в 1914–1917 гг. постановлений, из 9 297 опубликованных актов было выявлено в общей сложности 1 279 документов экономического характера. При этом 403 узаконения составляют долю Временного правительства. Отметим, что названные новые законы носили чрезвычайный характер и были обусловлены обстоятельствами военного времени. Нормативные акты распределились по восьми группам, которые соответствуют основным направлениям государственного регулирования экономики в годы Первой мировой войны.

Результаты статистической обработки законодательных источников представлены в следующих диаграммах, дающих наглядное представление о поставленных нами проблемах.

В соответствии с рубрикаторм и краткой аннотацией акта в предметных указателях к «Собранию узаконений и распоряжений правительства» предварительно были определены основные направления государственного регулирования экономики. В результате образовалось восемь разновеликих по наполнению тематико-хронологических групп документов: финансы и кредит, налогообложение, социальная сфера, внешняя торговля, внутренний рынок, цены, регулирующие органы, неприятельские подданные.

Обсуждение

Главные вехи растянувшегося по времени процесса формирования мобилизационной экономики в России, как мы считаем, нашли отражение в нормативно-правовых актах, принятых верховной властью в 1914–1917 гг. в связи с чрезвычайными обстоятельствами.

Всего в течение всей войны, до свержения государственного переворота большевиками в октябре 1917 г., было принято 185 законодательных актов, связанных с расширением надзорных полномочий министров и с учреждением контролирующих органов. Практически они поровну разде-

лились между царской властью и Временным правительством, соответственно 94 и 91 документ. Причем пик активности имперского правительства в этой сфере пришелся на 1916 г., хотя основополагающие законы были приняты в 1915 г. Что касается Временного правительства, то законодательным рвением оно превзошло царскую власть. Если в 1916 г. в среднем принималось по четыре закона в месяц, то с марта 1917 г. – порядка 11–12 актов.

Данный корпус документов позволяет, с нашей точки зрения, установить, кем и на каком уровне принимались распоряжения по регулированию экономики. Как следует из рис. 2, 3, вся полнота власти сосредоточилась в руках профильных министров как при царском, так и Временном правительстве.

Прежде чем приступить к анализу тематико-хронологической серии нормативных материалов, созданной в результате статистической обработки опубликованных постановлений и озаглавленной «регулирующие органы», остановимся вкратце на некоторых теоретико-методологических вопросах, которые позволяют квалифицировать экономику России в 1914–1917 гг. как военно-мобилизационную. Общепринятым в историческом сообществе является положение о том, что одним из основных признаков, который представляет собой предпосылку для введения в действие антикризисной модели, служит возникновение чрезвычайных обстоятельств, связанных с внешней угрозой. В данном случае государство идет по пути централизации управления, увеличивая вмешательство в экономику. При этом оно вынуждено под давлением экстремальных условий объединить всех хозяйствующих субъектов в более-менее сплоченную, а лучше в единую команду для совместного принятия решений. Совершенно естественно, что в условиях мобилизационной экономики политическая элита, различные общественные силы и слои населения должны в идеале прийти к согласию и взаимопониманию о неизбежности

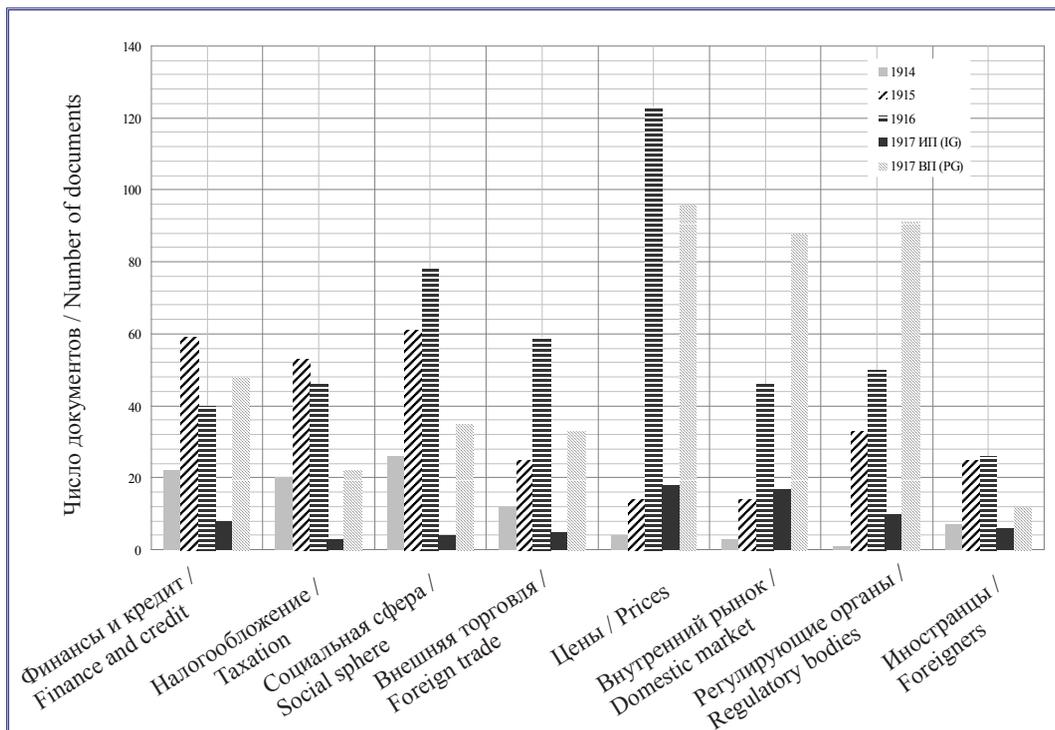


Рис. 1. Направления экономической политики
 Fig. 1. Directions of economic policy

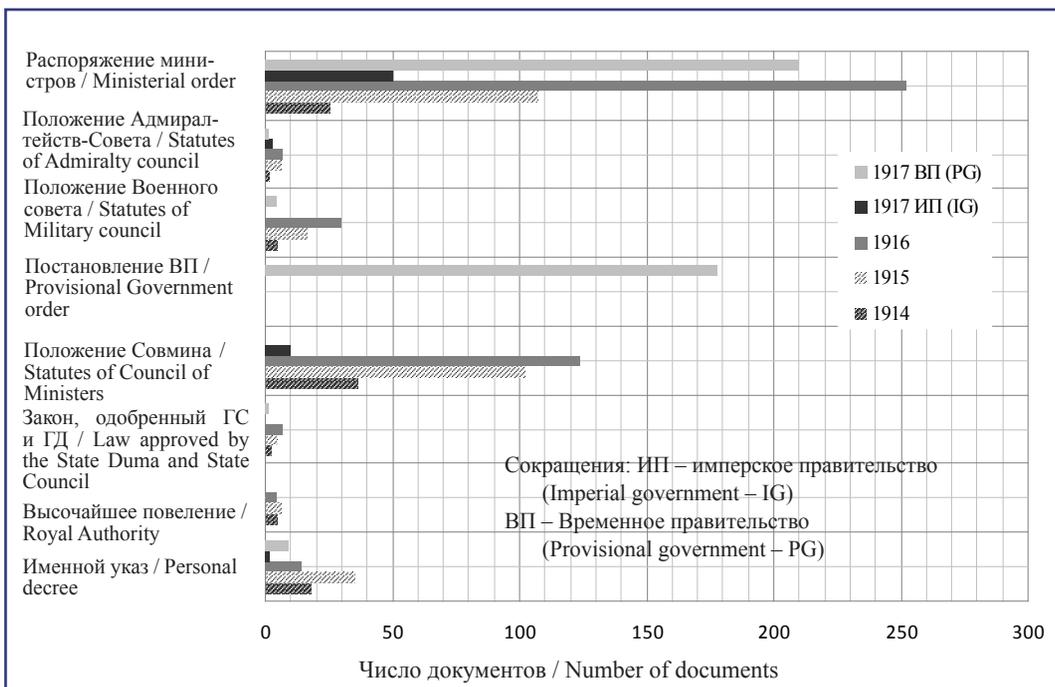


Рис. 2. Уровень принятия решений
 Fig. 2. Decision-making level

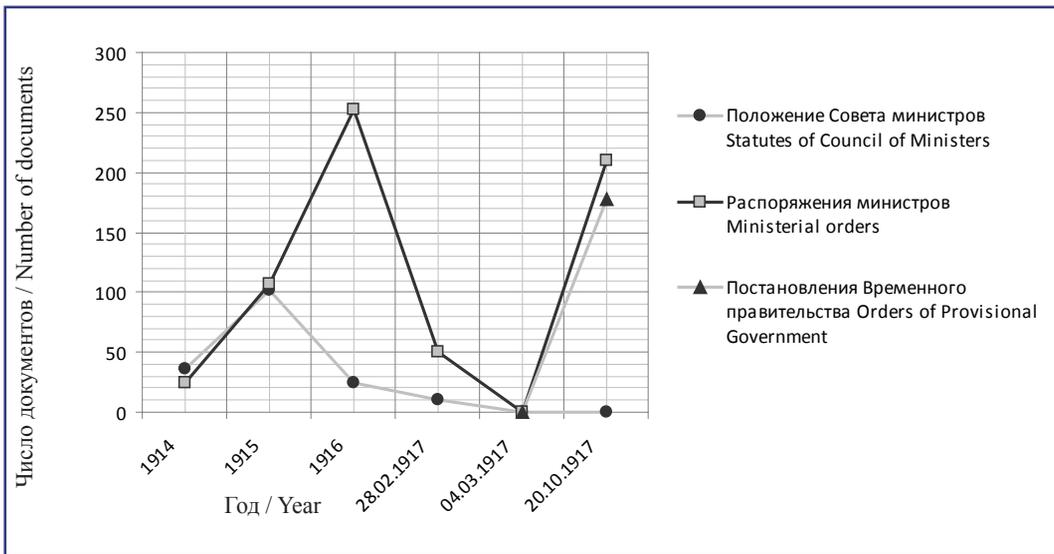


Рис. 3. Орган исполнительной власти
Fig. 3. Executive body

возможных жертв, приносимых всеми во имя достижения общего блага. Иными словами, антикризисные экономические меры должны поддерживаться подавляющим большинством населения, дабы не создавалась очень опасная для существования государства политическая нестабильность. Таким образом, основные признаки мобилизационной модели можно, на наш взгляд, кратко сформулировать в виде следующих положений:

1. Возникновение чрезвычайных обстоятельств, связанных с внешней угрозой.
2. Централизация управления, связанная с усилением вмешательства государства в экономику.
3. Объединение хозяйствующих субъектов в более или менее сплоченную команду – командность.
4. Централизация ресурсов в руках государства.
5. Согласие и взаимопонимание внутри политических элит – принцип сознательности.

В какой степени выделенные нами признаки проявились в сложившейся экономической ситуации будет прослежено в статье.

Для решения проблемы об особенностях государственного регулирования экономики в годы Первой мировой войны мы провели группировку собранных материалов с точки зрения формы документа и инициатора постановления. Результаты статистической обработки всего массива чрезвычайных законодательных источников экономического характера, опубликованного в «Собрании узаконений и распоряжений правительства», представлены в рис. 1.

Если провести анализ правовых актов по показателям «инициатор нового постановления» и «наименование документа», то можно прийти к не менее интересным наблюдениям, которые проливают свет, на наш взгляд, на изменившиеся механизмы управления экономикой в годы Первой мировой войны. Уже в 1915 г. основными документами становятся постановления, распоряжения представителей исполнительной власти. Такая ситуация была характерна и для Временного правительства. Все принятые в военный период законоположения были ограничены временными рамками и имели узкую сферу применения.

Таблица 1
Роль исполнительных органов в регулировании экономики
 Table 1
The role of executive bodies in regulating the economy

Акты органов исполнительной власти / Acts of executive bodies	1914	1915	1916	1917	
				ИП / IG	ВП / PG
Положения Совмина, в % / Statutes of Counsel of Ministers	40	36,9	28,3	15,3	–
Распоряжения министров, предложенные Сенату, в % / Regulations of Ministers	27,7	38,7	57,5	76,9	52,1

Это говорит о том, что был задействован и другой базовый принцип мобилизационной экономики – «дискретности», т. е. создаваемая модель народного хозяйства носила краткосрочный или темпоральный характер. Если использовать современную терминологию, то принятые новые правовые нормы облекались в форму подзаконных актов управленческого характера.

Построенный нами рис. 2 дает наглядное представление о динамике законодательной инициативы высших органов законодательной и исполнительной власти Российской империи, а также Временного правительства.

Приступим теперь к анализу содержания нормативно-правовых актов. Первым в тематико-хронологической серии «новые регулирующие органы» стало Положение Совета министров от 17 октября 1914 г., которое вводило институт «уполномоченных военного и морского ведомств», в чьи функции входило осуществление «надзора за деятельностью промышленных заведений, исполняющих» оборонные заказы названных министерств. Владельцы таких предприятий обязывались информировать о каждом принятом на себя обязательстве, независимо от происхождения задания, частное ли оно или казенное. Закон устанавливал очередность, по которой приори-

тет в исполнении отдавался приказам военного и морского ведомств¹.

На первом этапе формирования мобилизационной модели экономики правительство Российской империи ограничилось принятием ряда экстренных и оперативных мер, связанных с поддержкой кредитно-финансовой системы в связи с массовым изъятием вкладов населением в первые дни войны и с установлением вексельного моратория в прифронтовых областях, а также с дополнительным социальным обеспечением призывников и их семей. Еще одним ярко обозначившимся свидетельством усиления роли государства стала корректировка налоговой системы с целью получения дополнительных средств на финансирование боевых операций русской армии и флота. Названные три направления антикризисных мер составили суть внутренней экономической политики имперского правительства в 1914–1915 гг.

До утверждения первого закона о создании специальных регулирующих органов Положения Совета министров от 7 июня 1915 г. об «особом совещании для объединения мероприятий по обеспечению армии предметами боевого и материально снабжения» высший орган исполнительной власти Российской империи принял ряд законов, расширявших компетенцию министров пу-

¹ Собрание узаконений и распоряжений правительства, издаваемое при правительствующем Сенате. 1915. Отд. 1. – Петроград : [Сенатская типография], 1915. – Ст. 2717.

тей сообщения и торговли и промышленности. Их полномочия распространились на сферу обеспечения топливом казенных и частных предприятий, работавших на государственную оборону, на производство изделий верхнего строения пути, а также на руководство продовольственным делом всей страны. Однако процесс усиления власти ключевых министров продолжился и далее².

В 1915 г. был запущен процесс централизации управления отраслями, работавшими на оборону. Сначала власть ограничилась учреждением 7 июня одного Особого совещания под председательством военного министра, в состав которого должны были войти представители Государственной думы и Государственного совета, Государственного контроля и ряда министерств, а также уполномоченные лица от торгово-промышленного класса. Главной задачей нового органа являлось строгое требование безусловного и незамедлительного исполнения его заказов от промышленных заведений. Что касается транспортно-грузовых предприятий, то они обязывались осуществлять перевозки по указаниям председателя Особого совещания, отдавая им приоритет³. Как показала практика, обозначенные в Положении об Особом совещании цели военной мобилизации промышленности не могли быть достигнуты в рамках предписанных ему обязанностей и полномочий. По мнению С. В. Воронковой, непродолжительная деятельность этого органа поставила на повестку дня вопрос об объединении всех производительных сил страны [1, с. 20]. Таким образом, уже в 1915 г. возникла острая необходимость в использовании одного из основных принципов мобилизационной экономики – командности.

Спустя два месяца, 17 августа, был принят новый закон, проведенный через Госу-

дарственный совет и Государственную думу об учреждении абсолютно новых по своей сути регулирующих органов. Процедура прохождения через все инстанции высшей власти говорит о статусе и значимости нормативного акта. При этом обнаруженные ранее и утвержденные императором шесть Положений Совета министров о расширении властных полномочий глав некоторых ведомств отменялись⁴. В Российской империи учреждались особые координирующие учреждения с широкими полномочиями. Это четыре самостоятельных Совещания для обсуждения и объединения мероприятий: а) по обороне государства; б) по обеспечению топливом путей сообщения, государственных и общественных учреждений и предприятий, работающих для целей государственной обороны; в) по продовольственному делу, г) по перевозке топлива и продовольственных грузов⁵. По мнению С. В. Воронковой, Особое совещание «было создано не только для ликвидации кризиса вооружения русской армии, но имело также целью разрядить политический кризис, который переживала Россия летом 1915 г.» [1, с. 184]. Как нам представляется, историческое значение новых регулирующих органов не ограничивалось указанными советским историком внешними характерными причинами.

Как видно из состоявшихся согласно закону должностных назначений, во главе созданных временных институций, т. е. на период текущей войны, стояли профильные министры, чьи компетенции по ряду Положений Совета министров были предварительно расширены, а теперь закреплялись новым общегосударственным законом. Впоследствии складывалась иерархическая структура исполнительных и контролирующих органов Особых совещаний по обороне, включавших

² Собрание узаконений и распоряжений правительства, издаваемое при правительствующем Сенате. – 1915. – Отд. 1. Ст. 534, 634, 865, 986, 1072, 1091, 1169.

³ Там же. – Ст. 1280.

⁴ Там же. – Ст. 634, 865, 1091, 1169, 1215, 1280.

⁵ Там же. – Ст. 1280, 1760.

уполномоченных председателей, особые комитеты, районные и заводские совещания, а также разнообразные комиссии. В числе первых появились комитеты для заведования снабжением сырьем хлопчатобумажных и суконных фабрик, по делам кожевенной, льняной и джутовой промышленности, по железнодорожным перевозкам. На них возлагались обязанности по выяснению ставок высших предельных цен, по распределению запасов сырья между фабриками, по организации железнодорожных перевозок в первую очередь в интересах армии и флота⁶. При Особом совещании по обороне государства, как установила С. В. Воронкова, работало в общей сложности семь подготовительных комиссий: по общим, артиллерийским, авиационным вопросам, по пересмотру норм санитарного и медицинского снабжения армии, а также наблюдательная, реквизиционная и эвакуационная комиссии. По мнению историка, между ними «и самим Особым совещанием по обороне государства все дела были разграничены по их значимости». При этом она отметила одну важную особенность: при всей полноте исполнительной власти министр при решении важнейших вопросов государственной обороны обязан был знакомиться с мнением других членов Особого совещания [1, с. 37, 38–48]. Иными словами, если воспользоваться современной терминологией менеджмента, то можно говорить о складывании функциональной структуры управления. По такому же принципу работали комитеты.

Таким образом, правительство сделало важный шаг в сторону централизации управления народным хозяйством в чрезвычайных обстоятельствах. Это было начало процесса формирования военно-мобилизационной модели экономики, которая стала постепенно обретать реальные очертания в дальнейшем.

Одновременно осенью 1915 г. в результате реализации Положения Совета министров от 27 августа стали создаваться военно-промышленные комитеты в качестве общественных организаций, которые не должны были преследовать при осуществлении своей деятельности коммерческих целей. Наоборот они были призваны содействовать правительственным учреждениям в деле снабжения армии и флота военным снаряжением и довольствием. В военно-промышленные комитеты вошли представители торгово-промышленного класса России⁷. История деятельности данных организаций, а также их вклад в общее дело размещения военных заказов хорошо изучены в современной отечественной историографии, поэтому мы не будем останавливаться на этом вопросе. Ограничимся лишь констатацией того факта, что представители деловых кругов России превратили общественную организацию в политическую трибуну для продвижения своих целей по достижению политической власти. В силу этого их вклад в размещении оборонных заказов на частных предприятиях был невелик [3, с. 61–94].

Нас здесь интересует другая сторона вопроса, а именно: попытка власти наладить диалог с торгово-промышленным классом и привлечь их к участию в решении проблем мобилизации ресурсов страны. Говоря иначе, правительство стремилось к формальному объединению субъектов экономики для совместного принятия решений, т. е. в 1915 г. нашел свое проявление один из базовых признаков мобилизационной экономики – принцип «командности».

В течение 1916 г. определялась структура центральных и местных регулирующих органов, уточнялись права и вносились изменения в порядок их деятельности. Параллельно с этим продолжалась работа по созданию контролирующего и распо-

⁶ Собрание узаконений и распоряжений правительства, издаваемое при правительствующем Сенате. 1915. – Отд. 1. Ст. 1594, 2311, 2538, 2702, 2758.

⁷ Там же. – Ст. 1853.

рядительного аппарата в виде разнообразных комитетов, находившихся в ведении министерств или председателей особых совещаний: по делам бумажной и металлической промышленности, по водным и железнодорожным перевозкам, для учета убытков, понесенных русским подданными вне России, по снабжению заводов металлами заграничного производства, для борьбы с дороговизной и др.⁸ Одним из главных вопросов, которым занимались эти многочисленные государственные органы, стало снабжение промышленности сырьем посредством распределения. Многие распоряжения министров 1916 г. уточняли и корректировали сферу компетенций вновь созданных органов.

В отечественной исторической литературе сложилась в основном негативная оценка деятельности Особых совещаний и его структурных подразделений, которую четко сформулировала еще в 1975 г. С. В. Воронкова. Она перечислила следующие пороки данной организации: 1) «громоздкий, чересчур усложненный, часто противоречивый характер системы различных органов Совещания»; 2) «неопределенность и смешение функций отдельных элементов его системы»; 3) «господство бюрократизма в самом Совещании и его комиссиях» [1, с. 184]. Участник событий генерал Н. Н. Головин в высоко аналитических мемуарах также говорил о бессилии Совета министров, об отсутствии единства в организации работы тыла и недостатках в руководстве железнодорожного транспорта. Обратив внимание на громоздкость структуры Совещаний по обороне государства, он тем не менее подчеркивал их громадную положительную роль. Н. Н. Головин писал: «Это была “живая вода”, хлынувшая в бюрократическое болото... Особое совещание по обороне расширило возможность для общественных сил страны принять активное уча-

стие в деле снабжения армии» [2, с. 308, 309–310]. Любопытно привести высказывание на этот счет очень жесткого критика российской системы «государственно-монополистического капитализма» В. Я. Лаверычева. Несмотря на приверженность ленинской концепции и непримиримую позицию по отношению к царизму, он оставался честным исследователем до конца. В. Я. Лаверычев со ссылкой на архивы писал о том, что представители общественности и деловых кругов, «связанные с Особым совещанием по обороне, признавали, что вновь созданные во время войны органы располагали “широкими полномочиями” и обладали “более гибкой конструкцией” в отличие от казенно-бюрократических учреждений» [4, с. 291]. Все это говорит о качественных изменениях в управлении народным хозяйством.

Признание позитивной роли Особых совещаний по обороне государства еще не является доказательством эффективности их работы. Для ее определения необходимо обратиться к результатам внутренней политики правительства, т. е. макроэкономическим показателям. Обратимся к обобщающим выводам ряда исследований историков-экономистов. Так, Б. Н. Миронов со ссылкой на работу известного британского ученого П. Гэтрелла, который является признанным специалистом по русской истории, отмечает, что «во время войны наблюдался не только количественный, но и качественный рост промышленности. Предприятия оснащались современными станками, осваивались новые технологии, распространялась поточная организация производства. Получили развитие новые отрасли промышленности – средств связи, авиационная, автомобильная и химическая; совершило качественный скачок производство вооружений» [7, с. 466]. На основе изучения целого ряда статистических источников Б. Н. Миронов проанали-

⁸ Собрание узаконений и распоряжений правительства, издаваемое при правительствующем Сенате. 1916. – Отд. 1. – Петроград : [Сенатская типография], 1916. – Ст. 53, 136, 144, 212, 217, 241, 350, 962, 964, 1004, 1070, 1189, 1570, 1766, 1940, 2296, 2337, 2403.

зировал некоторые аспекты экономического развития в годы Первой мировой войны, а именно: объемы промышленного производства, состояние сельскохозяйственного производства, работу всех видов транспорта, а также экспортно-импортные операции. Сделанные наблюдения привели его к выводу, что в 1914–1916 гг. сумела перестроиться и смогла обеспечивать военные потребности государства, и сделано это было «намного лучше, чем принято считать» [7, с. 476].

Весьма многозначительны и симптоматичны процессы, затронувшие сложившуюся при царском режиме систему управления после февральского переворота 1917 г. Временное правительство формально, вернее, частично сохранило внешнюю оболочку особых совещаний, кардинально поменяв при этом конфигурацию исполнительных и контролирующих органов. Во-первых, была трансформирована ведомственная принадлежность всех учреждений, связанных с обеспечением армии и населения основными продуктами питания. В 1917 г. они вышли из юрисдикции Министерства внутренних дел и были переданы Министерству земледелия. Одновременно с этим значительно расширились полномочия главы данного ведомства, равно как и министра торговли и промышленности. Таким образом, важнейшая силовая структура императорской России, в течение длительного времени претендовавшая на управление экономикой, лишилась возможности влиять на народное хозяйство страны. Во-вторых, вместо ликвидируемого Особого совещания по продовольственному делу Временное правительство учредило Общегосударственный продовольственный комитет, которому подчинялись созданные на местах органы. Дальнейшие действия новой власти были связаны с переименованием пяти соля-

ных комитетов в Харькове, Симферополе, Астрахани, Перми и Оренбурге в комиссии с подчинением их губернским продовольственным организациям⁹.

Другие особые совещания и подчиненные им различные комиссии и комитеты, равно как председатели Особых совещаний и их уполномоченные на местах, не были официально ликвидированы и некоторые продолжали функционировать, однако параллельно им действовали иные структуры. Временное правительство пошло на создание системы центральных и региональных органов, призванных решать текущие проблемы народного хозяйства, связанные в первую очередь с обеспечением топливом, упорядочением железнодорожных перевозок, а также торговли с Великим княжеством Финляндским. Так, появились Временные комитеты Донецкого бассейна и Уральско-го горнопромышленного района, Центральный и порайонные комитеты по регулированию перевозок по железным дорогам, Петроградский и Московский центральные транспортные комитеты, Особый временный комитет по делам частных железных дорог, Комитет по организации товарообмена и регулированию валютных отношений с Финляндией и Комитет по заготовке сибирского масла¹⁰. Иными словами, произошло переформатирование исполнительных и контролирующих органов, которое привело к значительному повышению роли государства в решении хозяйственных вопросов чрезвычайного характера.

В 1917 г. произошло быстрое огосударствление деятельности ряда общественных и филантропических организаций, занимавшихся снабжением армии, путем слияния их с соответствующими правительственными и военными учреждениями. Сначала Временное правительство постановлением от 25 мая признало целесообразным объединить деятельность

⁹ Собрание узаконений и распоряжений правительства, издаваемое при правительствующем Сенате. 1917. – Отд. 1. Петроград : [Сенатская типография], 1917. – Ст. 353, 358, 398, 436, 487 (II), 499, 546, 613, 1275, 1647.

¹⁰ Там же. – Ст. 429, 496, 579, 674, 1267.

неправительственных обществ, работавших на фронте. Закон коснулся Всероссийских Земского союза и Союза городов, а также Российского общества Красного Креста. Реализация данного постановления была возложена на Особый комитет по объединению деятельности общественных организаций на европейском театре войны, в который помимо делегатов от названных ассоциаций вошли представители министерств военного, труда, финансов и продовольствия, а также члены фронтовой группы Всероссийского съезда советов рабочих и солдатских депутатов. Контроль над исполнением закона и реформированием структур был возложен на военного министра. Летом 1917 г. Временное правительство утвердило положение о фронтовых совещательных продовольственных бюро, чья деятельность объединялась уполномоченным министром продовольствия при Ставке главнокомандующего. Последняя точка в деле огосударствления работы общественных организаций была поставлена в конце августа 1917 г., когда Временное правительство отдало распоряжение о расформировании Особого комитета и передаче его дела в ведение помощника начальника штаба Верховного главнокомандующего¹¹.

Процесс централизации ресурсов в руках государства был запущен еще в Российской империи. Первые признаки отхода от рыночных отношений обозначились в преддверии лета 1915 г., когда вышло распоряжение Совета министров, утвердившее Правила о порядке и условиях распределения твердого топлива между потребителями. Ухудшающаяся экономи-

ческая ситуация вынудила имперское правительство к принятию в 1916 г. жестких мер по регулированию рынка продовольствия и промышленных товаров первой необходимости. Стали проводиться централизованные закупки сахара, началась разверстка зерновых хлебов и фуража, приобретаемых для нужд обороны, жестко регламентировалась купля-продажа мяса, грубой шерсти, хлопчатобумажных тканей и сырых кож¹².

Временное правительство пошло значительно дальше, ускорив процесс централизации ресурсов в руках государства. По сути дела, внутренняя экономическая политика вела к отказу от рыночных отношений между субъектами народного хозяйства, которые в течение 1917 г. были заменены централизованным распределением главных ресурсов. Временное правительство завершило процесс установления казенной монополии на важнейшие съестные припасы, товары первой необходимости и продукцию оборонного значения. В распоряжение государства в обязательном порядке передавались хлеб, сахар, кожи и топливо Донецкого бассейна. При этом вводилась нормировка потребления хлебных продуктов населением, устанавливались строгие правила разнарядки керосина, а для сахара вводилась карточная система распределения. Что касается хлопчатобумажных тканей, то был определен особый порядок их реализации на частном рынке с нормировкой процентных ставок за провоз по всей территории России¹³. Таким образом, Временное правительство перешло к преимущественному использованию

¹¹ Собрание узаконений и распоряжений правительства, издаваемое при правительствующем Сенате. 1917. – Отд. 1. – Ст. 784, 848, 1241, 1419, 1651.

¹² Собрание узаконений и распоряжений правительства, издаваемое при правительствующем Сенате. 1915. – Отд. 1. – Ст. 1215, 1850; Собрание узаконений и распоряжений правительства, издаваемое при правительствующем Сенате. – 1917. – Отд. 1. – Ст. 157, 757, 1621, 1764, 2210, 2696, 2796, 2816; Собрание узаконений и распоряжений правительства, издаваемое при правительствующем Сенате. – 1917. – Отд. 1. – Ст. 197.

¹³ Собрание узаконений и распоряжений правительства, издаваемое при правительствующем Сенате. 1917. – Отд. 1. – Ст. 542, 581, 949, 950, 1079, 1080, 1081, 1237, 1302, 1329, 1361, 1393, 1440, 1450, 1451, 1647, 1695, 1770.

методов внеэкономического воздействия на те хозяйствующие субъекты, которые имели огромное оборонное значение. Все эти явления позволяют нам считать экономику России в качестве мобилизационной. Отметим, что названные нами «достижения» либерально-демократической власти России, которые можно квалифицировать не иначе, как «закручивание гаек» в сфере экономики, нашли горячих приверженцев у их «сменщиков» в лице пролетарской диктатуры большевиков.

К оценке результатов экономической деятельности Временного правительства современные исследователи подходят, мягко говоря, критично. Опираясь на данные официальной статистики, Б. Н. Миронов считает, что свержение монархии породило «сначала всеобщий институциональный кризис, в результате которого была парализована или затруднена работа государственных и частных учреждений, промышленных предприятий, транспорта, коммунальных служб, судов и органов охраны правопорядка, а затем наступил и всеобщий экономический кризис» [7, с. 476]. Петербургский ученый не одинок в своих оценках. А. Маркевич и М. Харрисон, занимавшиеся изучением национального дохода России в начале XX в. в сравнительном аспекте, также подчеркивают наличие отрицательного тренда в развитии после Февральской революции [5].

Заключение

1914–1917 гг. в экономической истории России охарактеризовались усилением государственного регулирования народным хозяйством. Непосредственными причинами такого вмешательства, которое было характерно для всех воюющих стран, стала в первую очередь необходимость поиска дополнительных источников финансирования военных расходов. Статистическая обработка нормативно-правовых актов периода войны позволяет сделать вывод, что в 1914–1917 гг. в России постепенно формировалась военно-мобилизационная модель экономики. На первом этапе, ко-

торый длился около года с начала боевых действий русской армии, сложилось ситуативное, или оперативное, управление, направленное на решение текущих острых проблем и ликвидацию образовавшихся по причине войны узких мест в народном хозяйстве. При этом исполнительная власть Российской империи в лице профильных министров стала ответственной за принятие решений в сфере экономики. Отметим, что действовали они главным образом через Особые совещания по обороне государства, которые возглавляли, и выносили распоряжения по результатам коллективного обсуждения входивших в их состав членов. Иными словами, в царский период был запущен процесс, при котором началось оформление временного по своему характеру антикризисного военно-мобилизационного типа управления народным хозяйством. Имперскому правительству удалось добиться централизации управления путем создания новых регулирующих органов в лице Особых совещаний по обороне государства. Что касается объединения всех хозяйствующих субъектов в одну единую команду посредством военно-промышленных комитетов, которые объединяли экономически влиятельных представителей торгово-промышленного класса, то в данном случае правительству слишком больших успехов добиться не удалось, но все-таки в конечном счете российская экономика приспособилась к чрезвычайным условиям и отрасли, завязанные на оборону, ушли в рост. Мы полностью разделяем позицию Б. Н. Миронова, который считает, что «в годы Первой мировой войны 1914–1916 гг. правительство и предприниматели сумели перевести российскую экономику на военные рельсы в соответствии с новыми требованиями и потребностями» [8, с. 694]. Однако часть деловых кругов России предпочла уйти в политическую оппозицию правящей элите и тем самым способствовала падению царского режима. В деле централизации ресурсов дела обстояли более или менее благополучно по причине

деятельности Особых совещаний по обороне государства, в обязанности которых входили учет и распределение сырья, контроль над производством изделий оборонного значения, а также распределение среди населения предметов первой необходимости.

Иными словами, для Российской империи мы можем говорить только о сочетании нескольких характерных признаков мобилизационной модели, которая, как показывает нормативный материал, приобрела законченную форму собственно в период деятельности Временного правительства. Именно в 1917 г. централизация управления народным хозяйством достигла наивысшего уровня. Конкретные результаты социально-экономической политики Временного правительства показали неэффективность созданной им модели и практически подвели народное хозяйство к полной разрухе. Крайне неблагоприятная ситуация в финансовой сфере и в экономике, граничащая с народнохозяйственной катастрофой, в целом усугублялась глубокими разногласиями между политическими и революционными элитами и в конечном счете обернулась конфронтационным расколом общественного мнения.

Сформированная Временным правительством модель мобилизационной экономики, которая к октябрю 1917 г. приобрела отчетливые очертания, оказалась неустойчивой

и малоэффективной. Суть ее сводилась к централизации жизненно важных ресурсов в руках государства путем переформатирования царских Особых совещаний по обороне государства и образования собственных контролирующих органов, а также замене рыночной экономики распределительной системой. Эта модель потерпела крах, равно как внутренний политический курс. Сравнивая результаты деятельности имперского и Временного правительства, на наш взгляд, следует разграничивать экономическую и общественно-политическую области, но все-таки рассматривать их неразрывную связь. Подчеркнем, что векторы развития в сфере экономики были противоположными, а в политической в определенной степени сходными. Причины свержения монархии требуют дальнейшего углубленного анализа, причем, как мы убеждены, прежде всего общей ситуации в стране, умонастроения различных социальных слоев общества. Однако одна из них лежит на поверхности. Это неспособность добиться консолидации общества, привлечь на свою сторону контрэлиты и широкие слои населения. Наоборот, политические события, предшествующие Февралю 1917 г., свидетельствуют об углубляющейся пропасти, которая разделяла правящую верхушку, армию и народные массы. Впоследствии эта тенденция приняла угрожающие размеры.

Библиографический список

1. *Воронкова С. В.* Материалы Особого совещания по обороне государства. Источниковедческое исследование. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 1975. – 192 с.
2. *Головин Н. Н.* Россия в Первой мировой войне. – М. : Вече, 2014. – 544 с.
3. *Кюнг П. А.* Мобилизация экономики и частный бизнес в России в годы Первой мировой войны. – М. : Изд. центр РГГУ, 2012. – 244 с.
4. *Лаверычев В. Я.* Военный государственно-монополистический капитализм в России. – М. : Наука, 1988. – 336 с.
5. *Маркевич А., Харрисон М.* Первая мировая война, Гражданская война и восстановление: национальный доход России : пер. с англ. – М. : Мысль, 2013. – 111 с.
6. *Миронов Б. Н.* Благосостояние населения и революции в имперской России: XVIII – начало XX века. – М. : Весь мир, 2012. – 848 с.
7. *Миронов Б. Н.* Достижения и провалы российской экономики в годы Первой мировой войны // Вестн. Санкт-Петерб. ун-та. История. – 2017. – № 3 (62). – С. 463–480. DOI: 10.21638/11701/spbu02.2017.303.
8. *Миронов Б. Н.* Погрузившая в смуту и укравшая победу революция // Вестн. Санкт-Петерб. ун-та. История. – 2017. – Т. 62. – Вып. 4. – С. 693–716. <https://doi.org/10.21638/11701/spbu02.2017.403>

9. *Миронов Б. Н.* Российская империя: от традиции к модерну.– СПб. : Дм. Буланин, 2015. – Т. 3. – 992 с.
10. *Миронов Б. Н.* Страсти по революции: Нравы в российской историографии в век информации. – М. : Весь мир, 2013. – 336 с.
11. *Петров Ю. А.* Россия накануне великой революции 1917 г.: современные историографические тенденции // *Экономическая история*. – 2017. – № 2. – С. 9–23.
12. *Российская революция 1917 года: власть, общество, культура*. – М. : ИРИ РАН. – 2017. – Т. 1. – 743 с.
13. *Россия в годы Первой мировой войны, 1914–1918: материалы Междунар. науч. конф.* – М. : ИРИ РАН, 2014. – 712 с.
14. *Сенявский А. С., Братченко Т. М.* От имперской к советской мобилизационной модели: преемственность и различия в экономическом развитии // *Мобилизационная модель экономики: исторический опыт России XX века*. – Челябинск : Энциклопедия, 2012. – С. 67–76.
15. *Сидоров А. Л.* Финансовое положение России в годы Первой мировой войны (1914–1917). М. : Изд-во АН СССР, 1960. – 579 с.
16. *Сидоров А. Л.* Экономическое положение России в годы Первой мировой войны. – М. : Наука, 1973. – 655 с.

References

1. *Voronkova S. V.* Materials of the Special Meeting on State Defense. Source study. Moscow. 1975, 192 p. (In Russ.).
2. *Golovin N. N.* Russia in the First World War. Moscow, 2014, 544 p.(In Russ.).
3. *Kyung P. A.* Mobilization of Economy and Private Sector in Russia during the First World War. Moscow, 2012, 244 p. (In Russ.).
4. *Laverychev V. Ya.* Military State-Monopoly Capitalism in Russia. Moscow, 1988, 336 p. (In Russ.).
5. *Markevich A., Harrison M.* Great War, Civil War and Recovery: Russia's National Income, 1913 to 1928. Moscow, 2013. 111 p. (In Russ.).
6. *Mironov B. N.* The Well-Being of the Population and the Revolution in Imperial Russia: the 18th – early 20th centuries. Moscow, 2012, 848 p. (In Russ.).
7. *Mironov B. N.* Achievements and Failures of the Russian Economy during the First World War. *Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta. Istorija*. = Vestnik of Saint Petersburg University. History, 2017, vol. 62, issue 3, pp. 463–480. DOI: 10.21638/11701/spbu02.2017.303. (In Russ.).
8. *Mironov B. N.* The Revolution that Plunged Russia into a Time of Troubles and Robbed the Victory of the Country. *Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta. Istorija*. = Vestnik of Saint Petersburg University. History, 2017, Vol. 62, Issue 4, P. 693–716. <https://doi.org/10.21638/11701/spbu02.2017.403>. (In Russ.).
9. *Mironov B. N.* The Russian Empire: from Tradition to Modernity. Vol. 3. St. Petersburg, 2015, 992 p. (In Russ.).
10. *Mironov B. N.* Passion for the Revolution: Morals in the Russian Historiography in the Information Age. Moscow, 2013. 336 p. (In Russ.).
11. *Petrov Yu. A.* Russia on the Eve of the Great Revolution of 1917: Recent Trends in Historiography). *Jekonomicheskaja istorija* = Russian Journal of Economic history, 2017, No. 1, P. 9–23. (In Russ.).
12. *The Russian Revolution of 1917: Government, Society, Culture*. T. 1. Moscow, 2017. 743 p. (In Russ.).
13. *Russia during the First World War, 1914–1918. Materials of the International scientific conference*. Moscow, 2014. 712 p. (In Russ.).
14. *Senyavskije A. S., Bratchenko T. M.* From Imperial to Soviet Mobilization model: the Continuity and Differences in Economic Development. *Mobilizacionnaja model' jekonomikij: istoricheskije opyt Rossii XX veka* = Mobilization Model of the Economy: the Historical Experience of Russia in the 20th century. Chelyabinsk, 2012, 67–76. (In Russ.).
15. *Sidorov A. L.* The Financial Situation of Russia during the First World War. Moscow, 1960. 579 p. (In Russ.).
16. *Sidorov A. L.* The Economic Situation in Russia during the First World War. Moscow, 1973. 655 p. (In Russ.).

Поступила в редакцию 20.10.2017 г.

Сведения об авторе

Поткина Ирина Викторовна – доктор исторических наук, доцент, член Исполкома Международной ассоциации экономической истории. Сфера научных интересов: экономическая история России, история отечественного предпринимательства, история права, историография. Автор более 100 научных и научно-популярных публикаций. ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-0593-338X>.

Тел.: +7 903 533-32-93

E-mail: potka@inbox.ru

Submitted 20.10.2017.

About the author

Irina V. Potkina – Doctor of History, Associate Professor, EC member of the International Economic History Association. Research interests: Russian economic history, Russian business history, legal history, historiography. The author has more than 100 scientific and popular science publications. ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-0593-338X>.

Tel.: + 7 903 533-32-93

E-mail: potka@inbox.ru