

ГЛАВА 10. ГОСУДАРСТВО И ПРАВО РОССИИ В ПЕРИОД ПЕРВОЙ МИРОВОЙ ВОЙНЫ (1914-1917 ГГ.)

10.1. Изменения в государственном аппарате

Международная обстановка. Первая мировая война явилась результатом столкновения двух враждебных коалиций: блока «Антанты» (в переводе – «сердечное согласие»), в который входили Англия, Франция и Россия, и Тройственного союза (Германия, Австро-Венгрия, Турция). Заключив серию соглашений с Великобританией и Францией, Россия оформила свое вступление в Антанту. Причинами противостояния России Германии были экспансионистские замыслы Германии. Молодая промышленная держава стремилась к захвату новых территорий, вытеснению конкурентов с привычных рынков сбыта. Россия же вынашивала собственные геополитические планы: захват черноморских проливов, укрепление влияния на Балканах. Здесь ее интересы столкнулись с интересами Австро-Венгрии.

Непосредственной причиной войны стала экспансия Австро-Венгрии на Балканах и решение Германии оказать ей в этом поддержку. В 1908 г. Австро-Венгрия произвела аннексию населенных сербами Боснии и Герцеговины. Это вызвало недовольство в России и Сербии, ибо сербские патриоты помышляли о соединении всех южных славян в одном государстве. У Австро-Венгрии и России был старый затянувшийся спор по поводу сфер влияния на Балканском полуострове. Россия, имевшая на Балканах собственные интересы, взяла на себя миссию защитницы христиан, томящихся под турецким игом. Кризис усугубился в июне 1914 г.

Поводом к войне было убийство 15 (28) июня 1914 г. в Сараеве, столице Боснии, наследника австрийского престола эрцгерцога Франца Фердинанда во время его пребывания на маневрах австрийской армии. Австрийское правительство обвинило в организации покушения сербскую патриотическую организацию и 10 июля предъявило сербскому правительству оскорбительный ультима-

тум с требованиями, неприемлемыми для независимого государства. 15 июля Австро-Венгрия объявила Сербии войну. Сербия обратилась к России с просьбой о помощи. Россия начала мобилизацию. Германия ультимативно потребовала остановить ее и затем 19 июля (1 августа по новому стилю) объявила войну России, а 21 июля – Франции как союзнице России. 23 июля в войну на стороне России вступила Англия. К блоку Англии, Франции и России, названному «Антантой», примкнула Италия; к блоку Германии и Австро-Венгрии – Болгария и Турция. В войне участвовало 38 государств с населением 1,5 млрд. человек.

Война вызвала в русском обществе мощный патриотический подъем, сознание необходимости дать отпор нападению Германии. Даже пацифисты приветствовали ее как «последнюю войну на свете». На заседании IV Государственной думы представители почти всех фракций призывали прекратить политические дразги и сплотиться во имя единой цели – победы. Дума единогласно проголосовала за военные кредиты (лишь социал-демократы при голосовании воздержались), продемонстрировав свое единство с правительством. Забастовки рабочих прекратились.

Вместе с тем поднялись националистические настроения, ширилась волна германофобии. В 1914 г. в Москве прошел немецкий погром. Все шире стали конфискации собственности иностранцев. Демонстранты разгромили германское посольство, здания немецких фирм. 18 августа 1914 г. Петербург был переименован в Петроград.

Диссонансом общему настроению прозвучало заявление большевиков. Признав войну империалистической, ведущейся за новые территории и передел мира, они выдвинули своими основными лозунгами превращение империалистической войны в гражданскую, в революцию против господствующих классов, поражение царского правительства в войне. Наиболее последовательно взгляды большевиков были сформулированы В.И. Лениным в лозунгах «Война войне», «Превратим войну империалистическую в войну гражданскую», «Подлинный мир между народами невозможен без ряда революций», «Главный враг – царизм». Поражение своих правительств в войне, утверждал Ленин, должно со-

здать условия для мировой социалистической революции, объективно вызревшей с вступлением капитализма в последнюю завершающую стадию своего развития – империализм. Задача социалистов заключалась в революционизировании масс. Как заявил большевик-депутат IV Государственной Думы А.Е. Бадаев, рабочий класс всеми силами будет бороться против империалистической войны. К этому заявлению присоединилась большевистская фракция Думы. За это выступление большевики-депутаты Думы были арестованы и высланы на вечное поселение в Сибирь. Сходную пораженческую позицию в отношении к войне продемонстрировали так называемые «интернационалисты» в рядах меньшевиков и эсеров.

Либералы, лидирующую роль среди которых играли кадеты, подчеркивали необходимость доведения войны до победного конца. Победа, по их мнению, создавала предпосылки для проведения объективно назревших реформ, позволяла улучшить материальное положение трудящихся. Либералы призывали все классы российского общества к мирному сотрудничеству.

Переход на военное положение. Со вступлением России в войну начала осуществляться перестройка государственного аппарата, прежде всего его военных и хозяйственных отраслей. Царем было утверждено *Положение о полевом управлении в военное время*, разработка которого велась с осени 1906 г. В нем определялся статус Ставки верховного главнокомандующего, ответственного только перед императором. Верховным главнокомандующим был назначен великий князь Николай Николаевич.

В конце июля 1914 г. *Совет министров* получил чрезвычайные полномочия. Большинство дел решались им самостоятельно от имени императора. Через Совет министров прошли почти все чрезвычайные указы военного времени.

Изменения затронули и аппарат Военного министерства. Мобилизацию осуществляли Главный штаб, управления воинских начальников, воинские присутствия и военно-окружные штабы.

Происходило *расширение компетенции генерал-губернаторов и военных властей* в местностях, объявленных на военном положении. Их полномочия

определялись Положением о полевом управлении и особыми Правилами о местностях, объявленных на военном положении. Юридическую основу для расширения репрессивной компетенции высшей и местной администрации и военных властей в местностях, объявленных на военном положении, составило чрезвычайное законодательство конца XIX в., которое действовало в стране в годы войны. С введением военного положения управление губерниями сосредоточивалось в руках главнокомандующего, получавшего значительно более широкую компетенцию, чем компетенция органов управления в условиях усиленной и чрезвычайной охраны.

Объявление местностей на военном положении давало административной власти в лице генерал-губернатора очень широкие права – административные, полицейские и судебные. Он имел право издавать обязательные постановления по вопросам, относящимся к предупреждению нарушения общественного порядка и государственной безопасности, устанавливать ответственность в виде тюремного заключения сроком на три месяца или денежного штрафа до 3 тыс. руб. за нарушение этих постановлений. Генерал-губернатор получал также право воспрещать всякие народные, общественные и частные собрания; издавать распоряжения о закрытии всяких торговых и промышленных заведений на срок действия военного положения; разрешать чрезвычайные и приостанавливать и закрывать очередные собрания сословных и городских учреждений; приостанавливать периодические издания; закрывать учебные заведения; осуществлять высылку отдельных лиц во внутренние губернии; устранять от должности чиновников всех ведомств.

Введение военного положения означало также установление широких прав военных властей. Изданные в годы войны правовые акты расширяли компетенцию военных властей по различным вопросам, в том числе в области судопроизводства.

Изменения в системе судебных органов. При чрезвычайных обстоятельствах в районах военных действий и местностях, объявленных на военном положении, учреждались военно-полевые суды. Они формировались из офицеров в

течение суток с момента совершения преступления, приступали к разбору дела немедленно, слушали его при закрытых дверях. Приговор вступал в законную силу и приводился в исполнение не позднее суток после его вынесения.

В период Первой мировой войны власть была вынуждена признать слабость российской полиции. 23 октября 1916 г. Совет министров принимает постановление «*Об усилении полиции в 50-ти губерниях Империи и об улучшении служебного и материального положения полицейских чинов*». Согласно ему, предусматривалось увеличение полиции в количественном плане. Если раньше один городской приходился на 500 горожан, то по новому положению один городской должен был приходиться на 400 жителей. В сельской местности один полицейский стражник должен был «обслуживать» 2 тысячи жителей (раньше 2,5 тысячи). Увеличивались штаты командного состава полиции. Предусматривалось улучшение материального положения полицейских. Устанавливался порядок приема на службу в полицию женщин.

На фоне развития в стране патриотических настроений возникли первые *общественные организации*, выполнявшие задачи чисто государственного значения и превратившиеся в могущественные союзы, оказывавшие существенную поддержку армии и флоту. Не допустив либеральную оппозицию к политической власти, царизм пошел под давлением войны на сотрудничество с буржуазными кругами в экономической сфере.

Земский и Городской союзы. На время войны была разрешена деятельность Земского и Городского союзов. Это были общероссийские буржуазные организации, появившиеся в 1914 г. в Москве с целью помощи больным и раненым воинам. Общественная мобилизация осуществила идеал объединенного земства, к которому русские органы самоуправления стремились в течение пятидесяти лет.

Всероссийский земский союз (ВЗС) был создан быстро, практически по телеграфу. Московская губернская земская управа предложила экстренному земскому собранию, созванному 25 июля 1914 г., создать общеземскую организацию помощи раненым, просила ассигновать 500 тыс. руб. с этой целью и теле-

граммою уведомила о новом коллективном земском деле остальные земства. Через несколько дней ответные телеграммы были получены почти со всей России. 30 июля состоялся съезд представителей земств, который конституировал общеземский союз. К союзу примкнула 41 земская губерния (исключение составило Курское губернское земство) и область войска Донского.

Председателем Всероссийского земского союза стал видный земский деятель князь Г.Е. Львов. В беседе с Николаем II Львов так охарактеризовал возникшее сообщество: «В вихре событий Всероссийский земский союз создан... Организация его самая простая. В Москве образован центральный комитет, а на местах губернские и уездные. Все дело зиждется не на формах и разработанных уставах, а на крепком духовном единении. Земства смогли отпустить из своих средств на дело помощи раненым 12 млн. руб. Наша задача – принять раненых из армии, перевезти в госпитали, оборудовать санитарные поезда и больницы, вылечить наших раненых братьев и рассеять их на места внутри России».

В докладе царю Г.Е. Львов заявил о готовности Союза взять на себя осуществление задач эвакуации во внутренних районах империи и дело помощи раненым воинам. Подчеркивая свою гуманитарную миссию, Земский союз избрал эмблемой Красный Крест.

Высшим органом ВЗС явился съезд уполномоченных земств, который созывался периодически. Он должен был осуществлять общее руководство, издавать обязательные для союза постановления, распоряжаться его средствами.

Между съездами делами союза ведал Главный комитет, состоявший из 10 членов во главе с главноуполномоченным. Главный комитет считался органом чисто исполнительным. Однако вся работа легла именно на него. За съездом осталось лишь направление деятельности Союза и главное руководство при решении наиболее сложных принципиальных вопросов. Главный комитет был буквально завален текущей работой. Вокруг него выросли отделы: медико-санитарный, эвакуации, санитарных поездов, отдел по приему пожертвований, центральный склад, касса, бухгалтерия, канцелярия и др. За 2,5 года было образовано около 50 отделов ВЗС.

Роль местных органов выполняли губернские земские управы. Местным деятелям предоставлялось, в случае надобности, создавать параллельно с земскими учреждениями особые комитеты Земского союза – губернские, уездные и более мелкие. Являясь организациями экстраординарными, эти комитеты не подлежали ограничительным нормам «Положения о губернских и уездных земских учреждениях» 1890 г. и оставались более свободными в своих действиях.

Результаты деятельности ВЗС впечатляют. К концу 1916 г. число учреждений ВЗС достигло 7728, из них главных комитетов – 174, губернских комитетов – 3454, фронтовых комитетов – 4100. За 2,5 года санитарные поезда Земского союза перевезли 2,5 млн. больных и раненых. За 38 месяцев войны расходы Союза составили около 2 млрд. руб.

В начале августа 1914 г. на совещании городских голов был сформирован *Всероссийский городской союз (ВГС)*. Он имел аналогичную организацию, состоял из съезда уполномоченных (представителей городских управлений), главного комитета, городских и фронтовых комитетов. В него вступали губернские и областные города, а также города, на которые по условиям военного времени были возложены какие-либо особые функции. К сентябрю 1917 г. в ВГС входило 630 городов – около 75% всего числа городов России того времени. Смета Союза на второе полугодие 1916 г. на лечение больных и раненых, на транспорт и общесанитарные мероприятия достигала 41,5 млн. руб. На 1 сентября 1917 г. в учреждениях ВСГ служило примерно 70 тыс. человек (на порядок больше – в ВЗС).

Главным распорядительным органом ВСГ являлся съезд представителей городских управлений губерний и областных городов и градоначальств империи. Съезд избирал главноуполномоченного, комитет в составе 10 лиц и 5 кандидатов (в 1916 г. Комитет разросся до 74 человек). Главноуполномоченным ВСГ был избран В.Д. Брянский.

Комитет должен был принимать меры к объединению деятельности городов, изыскивать и расходовать средства на нужды помощи раненым и больным воинам. В публично-правовом отношении он отличался от западноевропейских

муниципальных ассоциаций. Круг ведения Союза стремительно расширялся, охватывая почти все стороны жизни страны, на которых наиболее жестоко отразилась тяжесть войны. Союз сразу стал всероссийским. Лишь в первые недели своего существования он был ограничен в своих действиях пределами тыла. Но это ограничение скоро отпало, и союз быстро стал развивать свою работу на фронте.

В своей организации Союз городов не был связан никакими рамками. Это дало ему возможность приглашать к работе, не стесняясь ограничениями Городового положения 1892 г. и не считаясь с установленным для городских самоуправлений цензом, тех людей, которые могли быть полезны для дела, приводить быстро в исполнение свои решения. Эти свобода действий и свобода выбора и определили успех огромной работы, возложенной на Союз в годы войны.

Формального юридического признания в законодательном порядке и утверждения устава ВСГ так и не получил. Формальная санкция последовала 16 августа 1914 г. Высочайшим соизволением. Таким образом, правовой основой Союза являлись: 1) соглашение городов (земств – в случае Земского союза) и 2) санкция этого соглашения в порядке верховного управления.

Патриотическому одушевлению общественности, желанию служить армии почти в самом начале войны правительством были поставлены некоторые ограничения. Согласно предначертанию властей, на карте России от Москвы до Киева была прочерчена красная линия: на запад от нее, на театре военных действий, санитарные нужды армии подлежали обслуживанию военным ведомством и обществом Красного Креста; на восток от установленного рубежа, в тылу, могла развиваться работа общественных организаций. Земский союз взял на себя две трети задачи по организации распределительных больничных коек, Городской – остальную треть. Земский союз довел число своих коек почти до 200 тыс. Работа в тылу почти полностью легла на общественные организации. Военно-санитарное ведомство и общество Красного креста должны были напрягать свои силы непосредственно в районе боевых действий.

Земский и Городской союзы занимались организацией помощи больным и раненым воинам, оборудованием госпиталей, санитарных поездов, заготовкой медикаментов, обучением медперсонала, выполняли заказы на поставку одежды и обуви для армии, организовывали помощь беженцам. Поскольку функции Земского и Городского союзов совпадали, в 1915 г. их деятельность была объединена. В центре и на местах были учреждены объединенные органы. 16 ноября 1915 г. царским указом был создан единый союз – *Земгор*. В состав центрального органа Земгора входили главноуполномоченные обоих союзов и по четыре члена от главного комитета каждого союза. Земгор способствовал мобилизации на военное производство мелких и средних промышленных предприятий.

Союзы возникли «по обстоятельствам военного времени». Они не были предусмотрены действовавшим до войны правом. Их возникновение, расширение выполняемых ими задач, образование большого числа учреждений были вызваны условиями жизни России во время войны. Деятели Союзов не стремились к обоснованию своей работы с точки зрения принципов права. Действовавший в то время закон не предоставлял городам право объединяться в союзы. Выработанная административная практика вступала в противоречие со всем централизованным строем управления и опекой над деятельностью местных учреждений.

Военно-промышленные комитеты. В годы войны получили массовое распространение *военно-промышленные комитеты (ВПК)*. Эти общественные организации взяли на себя роль органов государственно-монополистического регулирования промышленностью. Они были образованы по предложению известных московских промышленников, текстильных фабрикантов П.П. Рябушинского, С.Н. Третьякова, С.И. Четверикова и др. Во главе Центрального военно-промышленного комитета, созданного в июле 1915 г., был поставлен лидер октябристов А.И. Гучков. В его состав входили представители от Совета торговли и промышленности, Всероссийских (земского и городского) союзов, городских дум Москвы и Петрограда. Московский ВПК возглавил фабрикант и банкир П.П. Рябушинский. К концу 1916 г. число местных комитетов превысило 200.

Правовую основу деятельности ВПК заложил закон от 27 августа 1915 г. Согласно ему, ВПК были призваны содействовать правительству в деле снабжения армии и флота всеми необходимыми предметами снаряжения и довольствия, мобилизации промышленности (в особенности крупных частных предприятий) на военное производство. Их деятельность заключалась в привлечении предприятий к производству продукции для военных нужд, в получении заказов военного ведомства и распределении их между отдельными предприятиями, организации их своевременного выполнения. Они занимались установлением твердых цен, организацией нормированного потребления и государственного распределения.

Все это были насущно необходимые дела. Уже первые месяцы войны обнаружили недостатки военного снаряжения: германская армия имела значительное превосходство в артиллерии (особенно тяжелой), пулеметах и в снабжении боевыми припасами. Командование жаловалось на недостаток снарядов и патронов, с течением времени «снарядный голод» ощущался все острее.

При наиболее крупных военно-промышленных комитетах учреждались *рабочие* группы, состоявшие из рабочих оборонных предприятий. Предполагалось созвать *Всероссийский рабочий съезд*, призванный избрать Всероссийский рабочий союз. Поддержку и финансирование этого движения осуществляли крупные российские промышленники А.И. Гучков, А.И. Коновалов, М.И. Терещенко и др. Рабочие группы выступали с экономическими требованиями введения государственного страхования, восьмичасового рабочего дня и др. Кроме этого они формулировали политические претензии к режиму, выступали с лозунгами конфискации помещичьих земель, установления свободы стачек, всеобщей амнистии, созыв Учредительного собрания и установление демократической республики. Идея Учредительного собрания сформировалась в России под влиянием идей Великой французской революции. За его созыв выступали различные течения в российском общественном движении, поскольку считали его наиболее представительным органом, способным дать стране конституцию и провести назревшие реформы.

Осенью 1915 г. были проведены выборы в рабочие группы при ВПК. В них вошли представители от партии меньшевиков. При военно-промышленных комитетах создавались примирительные камеры и биржи труда. Эти органы брали на себя улаживание конфликтов между рабочими и предпринимателями.

Отношение правительства к Земгору и ВПК. ВПК и Земгор были использованы буржуазией для усиления своего политического влияния (через посредство Земгора – на местное самоуправление, через ВПК – на общегосударственные дела). В годы Первой мировой войны политизация земств достигла своего предела. Часть земских деятелей, объединенных в Земгор, мыслила категориями общегосударственными, требуя ввести в состав правительства своих представителей, отстаивая свои «сферы влияния».

Политизация общества все более захватывала Союзы. Они и сами были как бы сколком с российского общества. В их структурах был представлен весь спектр политических партий и течений. Доминировали в союзах либералы – кадеты, октябристы, прогрессисты. Земский союз имел в основном октябристский оттенок, Городской союз – кадетский. С лета 1915 г. внутри Союзов началась напряженная борьба между теми, кто ратовал за преимущественно практическую деятельность союзов, и теми, кто на первый план выдвигал «политику».

И в военно-хозяйственной и в политической сторонах своей деятельности общественные организации сотрудничали с властью и одновременно находились в оппозиции к ней. Общественные организации служили потребностям войны и тем поддерживали власть. Но они и ослабляли ее своей растущей помощью, потому что находились с ней в перманентных коллизиях по все расширяющемуся кругу военно-хозяйственных предметов, а потом и по политическим вопросам, нередко вторгаясь в ее компетенцию. Этим они вольно или невольно «работали» на революцию.

Правительство стремилось поставить деятельность общественных организаций под строгий контроль. На совещаниях министров с губернаторами подчеркивалось, что «необходимо присматривать за Земским союзом, где больше занимаются политикой, чем непосредственно помощью фронту». Губернаторы

отмечали, что можно найти общий язык с Городским союзом, который «нося определенную политическую окраску, по инертности и страху за собственные капиталы государственной опасности не представляет». Сановники опасались, что Центральный ВПК превратится во «второе правительство». Поэтому комитетам отводилась роль исключительно посреднических организаций, работающих по поручению властей.

Несмотря на то, что в правящих верхах были озабочены установлением демаркационной линии для общества и бюрократии, Земгор получал заказы с многомиллионными авансами, ему под давлением Ставки Совет министров был вынужден выделять большие финансовые средства. Свидетельством большого влияния Земгора на политическую жизнь являлось назначение на пост первого главы Временного правительства его лидера Г.Е. Львова. ВПК и Земгор были нужны буржуазии не только для налаживания военной экономики, но и как форум для вторжения в политику. Земгор нанес «старому порядку» и бюрократии удар едва ли не больший, чем разразившаяся вскоре революция.

Особые совещания как правительственные органы. Противовесом общественным организациям были призваны служить новые чрезвычайные высшие правительственные учреждения – *Особые совещания*. Они играли роль консультативных органов соответствующих правительственных ведомств. Их образование отражало тенденцию к усилению государственного регулирования экономикой, приобретшему в годы войны чрезвычайные формы.

Летом 1916 г. для координации деятельности отдельных ведомств были организованы особые совещания по обороне, по топливу, по продовольствию, по перевозкам. Они были подотчетны только царю. Их распоряжения были обязательными для исполнения всеми государственными органами, общественными организациями и отдельными гражданами. В них заседали правительственные чиновники и гражданские лица (общественники), последние преобладали. На местах они имели уполномоченных.

Особое совещание по обороне являлось главным руководящим правительственным учреждением по всем основным военным вопросам. Его председате-

лем был военный министр, членами – председатели Государственного совета и Государственной думы, по 9 представителей от Госсовета и Думы, 5 представителей от Военного министерства, по одному представителю от Министерства финансов, Морского министерства, Министерства путей сообщения и ряда др., представители Центрального ВПК, Земского и Городского союзов. Его основная задача состояла в осуществлении высшего надзора за работой всех казенных заводов и частных предприятий, производящих продукцию для армии и флота. Занималось совещание и созданием новых предприятий, работавших на нужды фронта.

Особое совещание по продовольствию регулировало процесс закупок и распределения продовольствия в соответствии с военными нуждами. Его возглавлял министр земледелия, получивший широкие полномочия в продовольственном деле.

Особое совещание по топливу было создано в целях борьбы с топливным кризисом. Его возглавлял министр торговли и промышленности.

Особое совещание по перевозкам топлива, продовольственных и военных грузов было призвано регулировать работу транспорта, чтобы в первую очередь обеспечить перевозку военных грузов топлива и продовольствия. Его возглавлял министр путей сообщения, имевший широкие полномочия в деле регулирования работы транспорта.

К работе в Особых совещаниях привлекались представители Земского и Городского союзов. Их роль была особенно заметной в период, когда во главе военного министерства стоял генерал А.А. Поливанов, прислушивавшийся к голосу либеральной общественности. Представители союзов стремились к развитию промышленных организаций и к возможному сокращению заграничных заказов, прежде всего, с точки зрения широкого экономического будущего России. Наряду с этим, они считали своим долгом бережно относиться к частноправовым интересам, добивались подчинения их общегосударственным интересам лишь в случае действительной необходимости, которая определяла право государства прибегать к принудительным формам организации промышленности.

Все эти органы в их совокупности (общественные и государственные) были призваны содействовать милитаризации государственного аппарата и промышленности в годы Первой мировой войны. Деятельность ВЗС, ВСГ, Земгора и ВПК свидетельствовали, что российская буржуазия вовсе не была «совсем близка» к власти, а, по выражению В.И. Ленина, уже на 90% обладала ею.

В июне 1916 г. царем было принято решение о необходимости согласования деятельности всех ведомств и особых совещаний под руководством председателя Совета министров. Был создан надведомственный орган – *Особое совещание министров* для объединения всех мероприятий по снабжению армии и флота и организации тыла. Был усилен правительственный контроль над действиями особых совещаний и военно-промышленных комитетов, запрещены некоторые организации, занимавшиеся хозяйственной деятельностью.

Правительство готовилось поставить Земский и Городской союзы и ВПК в условия, когда возможности их политической деятельности были бы сведены к минимуму. Однако при всех попытках правительственной «самозащиты» на деле ни против земств, ни против городов, ни против ВПК не было предпринято мер, радикально стесняющих их практическую деятельность. Очевидное расширение функций общественных организаций, повышение их значения в различных областях экономики и в политике вызывало недовольство правительства и царствующей фамилии, лидеров правых партий. В годы войны значительно возросло влияние либералов в городском и земском самоуправлении, особых совещаниях, ВПК.

Деятельность IV Государственной думы. В годы Войны в России действовала *IV Дума*, приступившая к работе 15 ноября 1912 г. Она была заметно правее III Думы. Потомственные и личные дворяне составляли 52% всего депутатского корпуса. При новом раскладе политических сил правооктябристское большинство было невозможно без ультраправых, роль которых заметно возросла. Позиции «Союза 17 октября» были значительно подорваны. Кадеты в поисках союзников все чаще оглядывались на левые партии. Более правая по составу *IV Дума*, как это не парадоксально, была более оппозиционной, чем ее

предшественница, причем именно правые в значительной степени усиливали нестабильность политической системы.

Усилиями либеральной оппозиции в августе 1915 г. в IV Думе был создан «*Прогрессивный блок*». Его председателем стал левый октябрист С.И. Шидловский, но фактически работой руководил кадет П.Н. Милюков. Это было отражением общего сдвига страны к революции.

Программа «Прогрессивного блока» включала требования создания правительства общественного доверия и проведения ряда реформ (обновление состава Совета министров, местных органов управления, смягчение национальных ограничений, автономия Польши, отмена ограничений в правах для евреев, частичная политическая амнистия, введение волостного земства, легализация деятельности профсоюзов и рабочей прессы). Однако эта умеренная программа была отвергнута правительством. А 3 сентября 1915 г. император, обеспокоенный оппозиционной деятельностью блока, подписал указ о роспуске Думы. Противостояние нарастало.

К концу 1916 г. лозунг создания ответственного думского министерства (правительства, ответственного перед Думой и пользовавшегося ее доверием) стал общим лозунгом либеральной оппозиции. Министерство доверия предполагалось сформировать из бюрократов-профессионалов и представителей либеральной общественности. Оно призвано было обеспечить победоносное завершение войны, осуществить ряд политических и социальных реформ, позволивших стабилизировать обстановку в стране и избежать новой революции.

В начале февраля 1916 г. Дума возобновила свою работу. Присутствовавший на ее заседании император произнес речь, в которой содержался призыв к единству и к социальному миру. Однако в конце июля Дума вновь была распущена.

Противостояние царского правительства и оппозиции. В годы Войны происходили частые перемены в составе высшего эшелона власти, свидетельствовавшие о неспособности верхов управлять страной. Свой авторитет император пытался сохранить путем постоянного изменения состава правительства.

Постоянные смены министров во время войны получили название *«министерской чехарды»*. В первой половине 1916 г. отставку получили председатель Совета министров И.Л. Горемыкин, военный министр А.А. Поливанов, министр иностранных дел С.Д. Сазонов и др. Дезорганизация управленческого механизма не ограничивалась министерским уровнем. Вошли в обыкновение частые смены губернаторов. В 1914 г. было назначено 12 новых губернаторов, в 1915 г. эта цифра возросла до 33, в 1916 г. – до 43. Это означало, что менее чем за год сменилось руководство большинства российских губерний.

Либеральные и консервативные общественно-политические круги крайне беспокоило такое развитие событий, несущее в себе угрозу революции. Впервые либералы и монархисты объединились в оппозицию к царскому двору. «Прогрессивный блок» выступил в ноябре 1916 г. с резкой критикой правительства и с требованием его отставки, что означало начало открытой конфронтации законодательной и исполнительной ветвей власти.

Кульминацией патриотической тревоги общественных кругов стала речь лидера кадетов П.Н. Милюкова в IV Думе в ноябре 1916 г. В ней была подвергнута резкой критике военная и финансовая политика правительства. «Придворная партия», группировавшаяся вокруг царицы – немки по происхождению, обвинялась в подготовке сепаратного мира с Германией и в провокационном подталкивании масс к революционным выступлениям. Милюков утверждал, что возможности взаимодействия Думы и правительства были исчерпаны. Свою речь он увенчал изящным риторическим рефреном: «Что это, глупость или измена? – вопрошал он, – глупость или измена, что Россия не была подготовлена к операции на Балканах; что правительство расценивало как подстрекательство к мятежу все попытки Думы организовать внутренний фронт; что все министры, способные получить поддержку парламента, были устранены». И на каждый из этих вопросов аудитория громко отзывалась: «Глупость!», «Измена!», «Одно и то же».

Речь Милюкова, неразрешенная цензурой к печати, в миллионах экземпляров явочным порядком была распространена в тылу и на фронте. Она задала тон для всех последующих выступлений лидеров оппозиции.

Новый тур наступления правительства на политическую оппозицию произошёл в декабре 1916 г. Заседания Государственной думы прерывались, была запрещена деятельность Земгора, проводились аресты рабочих групп военно-промышленных комитетов, члены которых обвинялись в саботаже. Оппозиционные силы отвечали на это активизацией деятельности «Прогрессивного блока» в Думе, активным проникновением в военно-промышленные комитеты, союзы и общественные организации.

10.2. Изменения в области права

С началом Войны была издана серия правовых актов, направленных на приспособление государственного аппарата к военным условиям.

Были внесены изменения в *административное законодательство*. В день объявления войны царским указом было введено *Временное положение о военной цензуре*. Органы цензуры предусматривались как в местностях театра военных действий, так и вне их. Министру внутренних дел было предоставлено право запрещать во время войны сообщение в речах и докладах, произносимых в публичных собраниях, сведений, касающихся внешней безопасности России, состояния ее вооруженных сил. Виновные в нарушении Положения о цензуре должны были привлекаться к судебной ответственности и подлежали заключению в тюрьму.

24 июля 1914 г. был издан Указ, согласно которому все местности Российской империи, не находившиеся на осадном и военном положениях или на положении чрезвычайной охраны, объявлялись в состоянии чрезвычайной охраны с расширением прав губернаторов и военных властей в местном управлении.

Указ 28 июля 1914 г. устанавливал правила, которыми Россия руководствовалась во время войны. Подданные воюющих против России стран были огра-

ничены в своей правоспособности и дееспособности, могли быть высланы как из пределов страны, так и из пределов ее отдельных местностей. Въезд их в Россию допускался с особого в каждом случае разрешения соответствующих властей.

В области гражданского права издается большое количество указов, положений и других актов, диктуемых условиями военного времени. Для обеспечения нужд армии и флота широко применялись реквизиции продовольственных запасов, проводилось принудительное отчуждение сырья. Был воспрещен вывоз за границу лошадей, хлеба, мяса, овощей и других продуктов, а также различных видов промышленного сырья. Все промышленные предприятия обязывались в первую очередь выполнять военные заказы, размещение которых проводилось в принудительном порядке.

Ужесточалось **финансовое законодательство**. Были увеличены прямые и косвенные налоги, повышен налог на землю и наследство, на зрелища, повышены косвенные налоги на товары первой необходимости – сахар, спички, керосин, введены налоги на лиц, освобожденных от воинской повинности.

В ноябре 1916 г. было принято постановление о *введении продовольственной разверстки*, устанавливаемой уполномоченными особыми совещаниями или земской управой. Расчет за изымаемые продукты производился в твердых ценах, в случае отказа назначалась реквизиция по ценам на 15% ниже твердых. Устанавливалась карточная система для населения: продукты продавались несколько раз в неделю, ограничивался отпуск товара в одни руки.

Значительные изменения были внесены в **трудовое законодательство**. Сокращалось время отдыха рабочих, увеличивался рабочий день в промышленности, допускалось применение женского и детского труда в промышленности и на транспорте. Во время войны широко применялся принудительный труд, в частности, производилось прикрепление к заводам военнообязанных.

Ужесточалось **уголовное законодательство**. Законом от 14 ноября 1914 г. военнослужащие, виновные в поставке и отпуске недоброкачественного оружия, боеприпасов, продовольствия, медикаментов, подвергались уголовному наказа-

нию (вплоть до лишения всех прав состояния и ссылки на каторжные работы на срок от 15 до 20 лет или без срока).

Ужесточалась уголовная ответственность за дезертирство. Указом 12 января 1916 г. виновные в побеге со службы в военное время подвергались лишению всех прав состояния и ссылке на каторжные работы на срок от 4 до 20 лет или бессрочно либо смертной казни. Лица, совершившие побег к неприятелю, подвергались лишению всех прав состояния и смертной казни.

Перечень литературы и источников: *Аврех А.Я.* Царизм накануне свержения. М., 1989; *Асташов А.Б.* Союзы земств и городов и помощь раненым в

Первую мировую войну // Отечественная история. М., 1992. №6. С.169-172; *Астров Н.И.* Воспоминания. М., 2000; *Борисов А.В., Иваневский В.Е., Скрипилев А.Е.* Полиция Российской империи. Часть 2. Полиция России. XIX – начало XX вв. М., 2000; *Власть и реформы.* От самодержавной к советской России / Б.В. Ананьич (отв. ред.), Р.Ш. Ганелин, В.М. Панях. СПб., 1996; *Дякин В.С.* Русская буржуазия и царизм в годы Первой мировой войны (1914-1917). Л., 1967; *Лантева Л.Е.* Земские учреждения в России. М., 1993; *Львов Г.Е.* Воспоминания. М., 2002; *Первая мировая война* и ее воздействие на историю XX века: «Круглый стол» // Новая и новейшая история. М., 1994; *Погребинский А.П.* Военно-промышленные комитеты // Исторические записки. М., 1941. №11. С.160-200; *Россия* и Первая мировая война: Мат-лы междунар. науч. коллоквиума. СПб., 1999; *Совет министров* Российской империи в годы Первой мировой войны: Бумаги А.Н. Яхонтова (Записи заседаний и переписка). СПб., 1999; *Уткин А.И.* Первая мировая война. М., 2002; *Флоринский М.Ф.* Кризис государственного управления в России в годы первой мировой войны. Л., 1988; *Шевырин В.М.* Власть и общественные организации в России (1914-1917). М., 2003; *Шевырин В.М.* Земский и Городской союзы (1914-1917). М., 2000; *Шелохаев В.В.* Российские либералы в годы Первой мировой войны // Вопросы истории. 1993. №8.