



Ю. С. Кононенко,

кандидат юридичних наук, доцент,

директор Навчально-наукового інституту економіки і права

Черкаського національного університету

імені Богдана Хмельницького

Т. В. Тканко

аспірант Черкаського національного університету

імені Богдана Хмельницького

УДК 342.553

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ВІЙСЬКОВО- ПРОМИСЛОВИХ КОМІТЕТІВ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ В РОКИ ПЕРШОЇ СВІТОВОЇ ВІЙНИ

У статті розглядаються питання, пов'язані із правовим регулюванням діяльності військово-промислових комітетів. Авторами визначено структуру та повноваження комітетів. У дослідженні доведено, що діяльність військово-промислових комітетів багато в чому була виключною для Російської імперії, яка практично не мала досвіду громадського представництва та публічної влади.

В статье рассматриваются вопросы, связанные с правовым регулированием деятельности военно-промышленных комитетов. Авторами определены структура и полномочия комитетов. В исследовании доказано, что деятельность военно-промышленных комитетов в большинстве вопросов была исключительной для Российской империи, которая практически не имела опыта общественного представительства и публичной власти

Questions, related to the legal adjusting of activity of military industrial committees, are examined in the article. A structure and plenary powers of committees is certain by authors. It is well-proven in research, that activity of military industrial committees in most questions was exceptional for the Russian empire which did not have an experience of public representative office and public power practically

Серед подій, що вирішальним чином вплинули на хід ХХ ст., чільне місце належить Першій світовій війні, в якій активну участь взяла Російська імперія. Нездатність російського уряду витримати напругу воєнного часу в першу чергу відчула на собі економічна сфера, яка вимагала змінити форми та методи управління виробництвом і фінансами. В цей період до державних промислових структур, що забезпечували потреби фронту, приєдналися громадські організації, які взяли активну участь у виконані військових замовлень.

Досліджуючи історію держави і права початку ХХ ст., науковці в основному зосереджували увагу на аналізі діяльності земських установ, у тому числі Всеросійського земського союзу допомоги хворим і пораненим воїнам, Всеросійського союзу міст, Об'єднаного комітету з постачання армії, що виникли та працювали протягом 1914-1918 рр. Водночас роботі інших громадських організацій, зокрема, військово-промислових комітетів (далі — ВПК), присвячено значно меншу кількість праць. Серед них варто виокремити дослідження І. Горбачова [1], А. Погребинського [2], Н. Разумовської [3], А. Сидорова [4], М. Юрія [5], С. Сергєєвої [6] та ін. Проте, на нашу думку, вказані автори недостатньо уваги приділили питанням правового регулювання діяльності ВПК.



У пропонованій статті автори мають на меті проаналізувати нормативно-правову базу діяльності ВПК в роки Великої війни 1914-1918 рр.

Правовою основою діяльності ВПК у період війни були “Положення про ВПК” і “Наказ про порядок утворення та дій ВПК й їхніх з’їздів”, ухвалені на Першому всеросійському з’їзді представників військово-промислових організацій 26-27 липня 1915 р. у Петрограді. Через “необхідність надати міцну та визначену організацію ВПК” вказані проекти затвердила Рада міністрів [7]. Після їхнього розгляду Імператором діяльність ВПК було легалізовано. окремі комітети протягом 1915-1916 рр. прийняли власні статути, які в цілому були подібними до центральних.

Ухвалені документи визначали правовий статус комітетів, їхні цілі та завдання, структуру, соціальній портрет, основні напрями діяльності, джерела фінансування, порядок відносин між центральним і регіональними осередками тощо. Так, відповідно до “Положення...” комітети проголосувалися “громадськими організаціями, що не мають комерційних цілей” та засновуються з метою “сприяння урядовим установам у справі забезпечення армії та флоту всіма необхідними предметами спорядження на час теперішньої війни” [8]. Воно полягало передусім у “всебічному полегшенні умов, за яких відбувалося виконання казенних замовлень”, тобто ВПК мали вирішувати паливні, кадрові, транспортні, матеріальні та інші питання [9]. окрім того вони, як юридичні особи, отримали право “купувати будь-яке рухоме та нерухоме майно, вступати в договори як із приватними особами, так і з державними та громадськими установами, брати на себе будь-які зобов’язання ... , організовувати, за погодженням з військовим та морським відомствами, прийом і здачу необхідних для армії та флоту предметів, а також бути позивачем і відповідачем у суді” [10]. Широта прав, якими володіли комітети в адміністративно-господарській сфері вражає. Можна зробити висновок, що ВПК, маючи статус громадських, а не урядових організацій, мали право виконувати значну частину державних функцій, що було унікальним для Російської імперії.

Окрім параграфі “Положення...” регламентували відносини комітетів із урядовими структурами та між собою. Зокрема, 3-й пункт документу проголосував, що взаємини між центральним та регіональними організаціями встановлюються “самими ВПК відповідно до загальних основ утворення та діяльності комітетів і узгодження з Центральним ВПК (далі — ЦВПК)” [11].

Структуру та склад організацій (насамперед, ЦВПК), їхню кількість, порядок фінансування та взаємовідносин між ними було визначено в “Наказі про порядок утворення та дій ВПК й їхніх з’їздів”. Згідно з документом усі регіональні осередки підпорядковувалися Центральному ВПК у Петрограді, який “об’єднував і спрямовував їхню діяльність” [12]. Він контролював усі контакти обласних комітетів із урядовими установами. Натомість, представники обласних ВПК (по три від кожного) отримали право постійного членства у Центральному комітеті [13]. У “Наказі” було зафіксовано перелік із 28 обласних ВПК, 4 з яких знаходилися на території сучасної України. Це, зокрема, Київський, Катеринославський, Одеський та Харківський комітети. Місцеві ж ВПК утворювалися “в межах кожного району з власної ініціативи або за пропозицією обласних комітетів” [16]. Між ними встановлювалися взаємини на зразок відносин між обласними організаціями та Центральним ВПК.

Важливо відзначити, що в процесі діяльності порядок взаємодії між комітетами було суттєво доповнено. Так, у лютому 1916 р. ЦВПК отримав право щомісячно скликати “спеціальні засідання, присвячені розгляду найбільш важливих питань”, “організовувати періодичні з’їзди представників обласних комітетів” тощо [14]. окрім того, відносини між обласними та місцевими комітетами регламентувалися рішеннями загальних зборів. Зокрема, на з’їзді ВПК Київського району 6-7 листопада 1915 р. було ухвалено акт про заснування виборного інституту уповноважених, діяльність якого мала узгодити роботу місцевих осередків [15]. окрімий параграф “Наказу...” визначив порядок проведення всеросійського з’їзду представників ВПК. Рішення про його скликання ухвалювалося відповідно до постанови ЦВПК, а також за вимогою не менше, як однієї четвертої частини обласних організацій. У свою чергу обласні з’їзди могли розпочати роботу згідно з ухвалою відповідного комітету, а також за вимогою не менше, як половини місцевих ВПК району [16]. Аналогічні пункти містили й статути регіональних ВПК. окрім того, вони окреслили район дій відповідного комітету і перелік його місцевих організацій [17].

Програмні документи чітко визначили склад і структуру новостворених організацій. Вони складалися з правління (президії, бюро), до якого входили голова, його заступники, товариші голови, інші члени правління і секретар, а також відділів (секцій), керівники



яких були також представлені у правлінні. Відповідно до п. 10 "Наказу...", статутів обласних і місцевих комітетів усі посади членів правління були виборними [18]. Їхня кількість коливалася в межах 10-20 осіб. Так, згідно з "Наказом про порядок утворення та дії Київського обласного ВПК", ухваленого 21 вересня 1915 р., його президія складалася із голови, п'яти товаришів голови, трох членів та секретаря [19]. До бюро Харківського ВПК, відповідно до його статуту, входили голова, його заступники та товарищи.

Основна діяльність ВПК зосереджувалася у відповідних відділах і секціях. Право працювати в них отримали згідно з 12-им параграфом "Наказу..." "члени комітетів, що виявили бажання брати участь у заняттях даних відділів, і особи, запрошенні до відділів відповідно до їхніх постанов" [12]. Усі члени комітетських секцій мали рівне право голосу. Зокрема, при Одеському обласному ВПК у серпні 1915 р. функціонували снарядно-механічна, хімічна, секція сировини та палива, перевезень, продовольчя, фінансова та робітнича секції [20].

Поряд із правлінням (бюро) та відділами керівництво справами ВПК здійснювали загальні збори їхніх членів. Так, відповідно до "Наказу..." Миколаївського ВПК, ухваленого 2 квітня 1916 р., загальні збори являли собою "вищу інстанцію, рішення якої з усіх справ, що передували у віданні комітету, були остаточними" [21]. "Наказ..." Харківського ВПК, затверджений 7 червня 1916 р., надавав загальним зборам виключне право "запрошення нових членів комітету, створення відділів і бюро, обрання товаришів голови, затвердження звітів, ліквідації справ комітету" [22]. Саме на загальних зборах членів Київського ВПК було розроблено проект статуту організації, регламентовано порядок відносин із місцевими та іншими комітетами тощо [23].

Статутні документи визначили й кадровий склад організації. Так, ЦВПК об'єднував учасників Ради з'їздів представників промисловості та торгівлі (10 осіб), членів обласних ВПК, Всеросійських земського союзу та союзу міст (по 3 від кожної організації), комітету військово-технічної допомоги (5 осіб), тощо. Окремий абзац документу надав право участі з дорадчим голосом у роботі ЦВПК представникам відомств й іншим особам, які могли допомогти організації своїми знаннями та працею [24]. Цей склад став основним орієнтиром під час формування регіональних комітетів, до яких здебільшого увійшли представники торгівельно-промислової верстви, члени урядових структур, громадських організацій, науково-технічна інтелігенція, студентська молодь тощо.

Програмні документи визначили й основні джерела коштів у ВПК. Згідно з п. 2 "Положення..." та "Наказу..." статутами обласних і місцевих організацій, підприємства, що належали комітетам, мали "постачати предмети спорядження армії за собівартістю" [25], а частка, яку отримували ВПК від виконання військових замовлень приватними організаціями та фірмами, що одержували наряд за їхнього сприяння, не мала перевищувати одного відсотка. В офіційному тлумаченні організаційних норм відрахування від сум замовлень називалися "найбільш доцільним джерелом доходу, оскільки вони знаходилися у прямій відповідності з проведеною комітетом діяльністю" [9, 11]. Однак на початковому етапі роботи ВПК, коли виконання військових замовлень тільки налагоджувалося, відрахування до комітетів не надходили. Тому ВПК мали шукати інші джерела фінансування. Ними, зокрема, були добровільні внески установ, окремих підприємств і учасників ВПК й урядові асигнування [9, 11]. Так, до лютого 1916 р. до Київського обласного ВПК надійшли пожертвування на суму 5500 крб., а його голова М. Терещенко особисто забезпечив комітет гарантійним капіталом в 1 млн. крб. [26] Фінансову допомогу Київському ВПК надавав і представник місцевого біржового комітету Л. Бродський. У липні 1915 р. він пожертвував організації 1 млн. крб. Губернське земство перерахувало на потреби комітету 0,5 млн. крб. [27] Урядові аванси, відповідно до ухваленої в 1915 р. постанови, складали близько 50 % від вартості замовлення. Втім, упродовж усього періоду діяльності ВПК сума виділених для них коштів була значно нижчою за необхідну. Окрім того, комітети співробітничали з банками, які надавали їм необхідні кредити.

Порядок діяльності ВПК із мобілізації промисловості для військових потреб регламентували "Правила про заготівлю при посередництві ВПК і Головного з постачанням армії комітету Всеросійських земського союзу та союзу міст", затверджені головою Особливої наради з оборони генералом О. Полівановим 16 листопада 1915 р. Відповідно до них, після надходження замовлення до обласного чи місцевого комітетів, вони мали протягом двох тижнів повідомити ЦВПК чи Особливу нараду про його прийняття чи неприйняття. У разі позитивної відповіді комітету надавався аванс у розмірі 50 % від вартості замовлення [28]. Два рази на місяць організації мали звітуватися про хід виконання наряду [8, 323].

Втім вказана система отримання та виконання військових замовлень досить



часто порушувалася, ігнорувалася, надто наприкінці 1915 — початку 1916 рр. Так, окремі комітети встановлювали зв'язки безпосередньо з армійськими підрозділами, співробітничали напряму з фронтом. Зокрема, на одному зі з'їздів місцевих комітетів Київського району у 1915 р. голова обласного ВПК М. Терещенко висунув пропозицію, щоб будь-який підприємець отримав право приймати замовлення безпосередньо з військових частин. Члени Київського ВПК запрошувалися особисто головнокомандувачем Південно-Західного фронту генералом М. Івановим у Ставку для обговорення питань щодо постачання озброєння [29]. Однак із завершенням підготовчого періоду діяльності ВПК ситуація з розподілом військових замовлень почала стабілізуватися. У лютому 1916 р. на Другому всеросійському з'їзді представників ВПК було остаточно зафіксовано, що “замовлення передаються Центральним комітетом через обласні, обласними комітетами — через місцеві і лише у межах їхніх районів. Виключення можливі лише у випадках особливої нагальності чи для замовлень на спеціальні предмети, виробництво яких зосереджено на невеликій кількості заводів” [30].

Значний вплив на правовий статус ВПК, їхній кадровий склад, основні цілі та завдання справили події Російської революції 1917 р. На Третьому всеросійському з'їзді представників ВПК 16-19 травня 1917 р. було внесено зміни до їхніх програмних документів. З ініціативи ЦВПК було сформовано особливу комісію на чолі з товаришем голови Центрального комітету М. Покровським, яка працювала над редагуванням текстів статутів. Так, до п. 1 “Положення” було внесено доповнення, згідно з яким до функцій ВПК входило й “доставляння населенню необхідних предметів споживання, сільськогосподарського інвентарю та фабрично-заводського устаткування” [31]. Окрім того, до відання ВПК було віднесено “сприяння органам уряду у виробленні та втіленні в життя плану демобілізації промисловості країни, що працює на оборону” [31]. Фактично, йшлося про зміну характеру діяльності комітетів через скорочення виробництва військової продукції, переведення промисловості на мирні рейки. Одновідсоткові відрахування від суми замовлень, відповідно до проекту М. Покровського, збільшувалися до 2 %.

Новий “Наказ...” зафіксував зміни у складі Центрального ВПК, до якого увійшли члени Ради з'їздів представників промисловості та торгівлі, Всеросійського союзу торгівлі та промисловості, Ради з'їздів представників біржової торгівлі, Ради з'їздів представників лісової, дрібної та середньої промисловості, Всеросійських земського союзу та союзу міст, Петроградської центральної міської думи, Петроградських губернських земських зборів, Всеросійського союзу кооперативів, Всеросійського союзу інженерів, фронтових комітетів, представники робітників, обласних ВПК (по 2 від кожного) тощо [31, 7-8]. Окрім того, згідно з проектом М. Покровського планувалося збільшення складу Бюро, яке мало складатися з голови, його товаришів, керівників відділів і членів Бюро, визначених самим комітетом. У новому “Наказі...” точніше формулювався п. 17, де йшлося про кошти комітетів. Так, відповідно до п. 17.1 обласні ВПК мали надавати ЦВПК чотири рази на рік “громові звіти та баланси” й двічі на рік “звіти про свою діяльність” [32]. Натомість, місцеві ВПК були зобов’язані звітувати перед обласними щомісячно (п. 17.2).

Проекти нових “Положення...” та “Наказу...” в останній редакції обговорювалися у жовтні 1917 р. на черговому засіданні Центрального ВПК. Однак вони так і не були затверджені Тимчасовим урядом. Натомість, радянська влада взагалі не захотіла співробітничати з ВПК. Протягом квітня-червня 1918 р. було ухвалено документи, згідно з якими ВПК, або за новою назвою — народно-промислові комітети, переходили до відання Вищої ради народного господарства. Вони мали сприяти їй “у розробці плану реорганізації промисловості”, надавати “необхідну підтримку виробничим секціям рад народного господарства” тощо [33]. Окрім того, НПК відповідали за: “демобілізацію та раціональне використання військового й морського майна; управління власними заводами; обслуговування... революційної армії з технічного та господарського боків; поступову ліквідацію тих галузей своєї діяльності, які ... будуть визнані такими, що не підлягають віданню НПК” [32].

Однак, незважаючи на внесені зміни, діяльність комітетів поступово набуvalа формального характеру. Вже з весни 1918 р. розпочався процес їхньої ліквідації. 20 липня 1918 р. було опубліковано Декрет радянської влади “Про порядок ліквідації всіх колишніх громадських організацій”, за яким все майно, що раніше їм належало, переходило до ВРНГ. НПК було класифіковано як такі, що “стоять на шляху розвитку нової економіки”, тому вони мали припинити свою діяльність. Процес ліквідації громадських організацій планувалося завершити до січня 1919 р. Втім, він дещо затягнувся. Зокрема, ліквідаційна комісія Харківського НПК працювала ще у квітні



1919 р.

Отже, діяльність ВПК багато в чому була виключною для Російської імперії, яка практично не мала досвіду громадського представництва та публічної влади. Протягом воєнних років держава була змушена поступитися частиною своїх функцій, які почали виконувати громадські організації, в тому числі і ВПК. Упродовж 1915-1916 рр. ними були ухвалені програмні документи, які визначали правовий статус, структурну будову, джерела фінансування та ін. Протягом наступних років ці документи коригувалися, що пояснюється пошуком більш вдалих правових й організаційних форм. Вважаємо, що у наступних дослідженнях варто зупинитися на аналізі документів щодо правового регулювання діяльності інших громадських організацій Російської імперії періоду Першої світової війни.

Список використаних джерел

1. Горбачев И. А. Хозяйство и финансы ВПК / И. А. Горбачев. — М. : Типография Товарищества Рябушинских, 1919. — 40 с.
2. Погребинский А. П. ВПК / А. П. Погребинский // Исторические записки. — 1941. — Т. 11. — С. 160-200.
3. Разумовская Н. И. Центральный ВПК: дисс. ... канд.. истор. наук: 07.00.02 / Разумовская Нина Исааковна. — М., 1947. — 403 с.
4. Сидоров А. Л. Экономическое положение России в годы первой мировой войны / Сидоров А. — М. : Наука, 1973. — 655 с.; 1 л. портр. — (АН СССР. Ин-т истории СССР).
5. Юрий М. Ф. Буржуазные общественные организации в период первой мировой войны 1914-1918 гг. (ВЗС, ВСГ, Земгор, ЦВПК) : дисс. ... д-ра истор. наук : 07.00.02 / Юрий Михаил Федорович. — Черновцы, 1990. - 554 с.
6. Сергеева С. Л. ВПК в годы первой мировой войны / Сергеева С. Л. — М. : Московский гос. автомобильно-дорожный ин-т, Ин-т гуманитарных исследований, 1996. — 141 с.; ил., табл.
7. Особый журнал Совета министров 4 августа 1915 г. об утверждении Положения о ВПК // Снабжение армии и флота. Сборник постановлений, определяющих участие гражданских властей, общественных учреждений и населения в обеспечении войск различными видами довольствия. — Пг. : Государственная канцелярия, 1916. — С. 628-629.
8. Авербах О. И. Законодательные акты, вызванные войной 1914-1915 гг. Законы, манифести, реискрипты, указы, положения совета министров, военного и адмиралтейств советов, распоряжения и постановления министров и др. / Авербах О. И. — Пг. : Типография петроградского товарищества печатного и издательского дела "Труд", 1915-1916. Т. 3. — 1916. — С. 12.
9. Организация ВПК. — Пг. : Типография П. Гершунина, 1915. — С. 7.
10. Положение о ВПК. — Пг. : Издательство ЦВПК, 1915. — 4 с.
11. Положение о ВПК // Известия ЦВПК. - 1915. - № 4 (5 сентября). - С. 1.
12. Наказ о порядке образования и действия ВПК и их съездов // Известия ЦВПК. — 1915. — № 4 (5 сентября). — С. 1-2.
13. Российский государственный военно-исторический архив (далі — РГВИА). — Ф. 13251. — Оп. 36 а. — Ед. хр. 41. — 142 зв.
14. Центральний державний історичний архів України (м. Київ) (далі — ЦДІАУК). — Ф. 715. — Оп. 1. — Спр. 65 — арк. 2.
15. ЦДІАУК. — Ф. 274. — Оп. 4. — Спр. 504. — 67-67 зв.
16. Наказ о порядке образования и действия ВПК и их съездов // Снабжение армии и флота ... — С. 630-633.
17. ЦДІАУК. — Ф. 575. — Оп. 1. — Спр. 765. — арк. 1; ЦДІАУК. — Ф. 1692. — Оп. 1. - Спр. 4. — арк. 22-24; Державний архів Миколаївської області. — Ф. 211. — Спр. 3. — арк. 15.
18. РГВИА. - Ф. 13251. - Оп. 36 а. - Ед. хр. 41. - л. 143; ЦДІАУК. - Ф. 575. - Оп. 1. - Спр. 765. - 1 зв.
19. ЦДІАУК. — Ф. 575. — Оп. 1. — Спр. 765. — 1 зв.; Деятельность Киевского областного ВПК // Известия ЦВПК. — 1915. — № 43 (22 декабря). — С. 5.
20. Деятельность Одесского ВПК // Известия ЦВПК. — 1915. — № 2 (29 августа). — С. 3.
21. Державний архів Миколаївської області. — Ф. 211. — Спр. 3. — арк. 16.
22. ЦДІАУК. — Ф. 1692. — Оп. 1. — Спр. 4. — арк. 23.
23. Обзор деятельности Киевского областного ВПК со времени возникновения его, по 1-е марта 1916 г. // Известия Киевского областного ВПК. — 1916. — № 1-2 (май — июнь). — С. 8.
24. Центральный ВПК доводит до всеобщего сведения ... // Известия ЦВПК. — 1915. — № 10 (26 сентября). — С. 1.
25. РГВИА. — Ф. 13251. — Оп. 36 а. — Ед. хр. 41. — л. 142; Положение о ВПК // Известия ЦВПК. — 1915. — № 4 (5 сентября). — С. 1.
26. Деятельность областных и местных ВПК на 10-е февраля 1916 г. — Пг. : Типография П. Гершунина, 1916. Ч. 3. — 1916. — С. 27.
27. Мобилизация промышленности // Утро России. — 1915. — № 187 (9 июля). — С. 3.



28. Утвержденные 16 ноября 1915 г. Председателем Особого Совещания для обсуждения и объединения мероприятий по обороне государства правила о заготовлениях при посредстве военно-промышленных комитетов и главного по снабжению армии комитета Всероссийских земского и городского союзов // Снабжение армии и флота ... — С. 643.
29. Телеграмма Главнокомандующего Юго-Западного фронта // Утро России. — 1915. — № 174 (26 июня). — С. 3.
30. Труды Второго съезда представителей ВПК 26-29 февраля 1916 г. : в 2 ч. — Пг., 1916. Выпуск 2. — 1916. — С. 639.
31. РГВИА. — Ф. 13251. — Оп. 1. — Ед. хр. 31. — л. 2.
32. ЦДАУК. — Ф. 715. — Оп. 1. — Спр. 3572. — арк. 13.
33. Постановление ВСНХ РСФСР от 13 апреля 1918 г. о народно-промышленных комитетах. [Электронний ресурс]. — Режим доступу до документу : <http://www.bestpravo.ru/ussp/data04/tex17335.htm>.

*Рекомендовано до друку кафедрою публічного права
Черкаського національного університету імені Богдана Хмельницького
(протокол № 60 від 9 січня 2009 року)*

Надійшла до редакції 20.01.2009
Рекомендована до друку 19.06.2009

