

Павел Алексеевич Кюнг
(Российский государственный гуманитарный университет, Москва)

**От общественной инициативы к общественной бюрократии.
Эволюция управления Военно-промышленными комитетами
(1915-1918 гг.)**

Первая мировая война стала серьезнейшим испытанием для европейских стран. Многие из них ее не пережили. В числе последних оказалась и Российская империя. Ее политическая, экономическая и социальная системы не смогли адекватно ответить на новые вызовы. Неготовность существующей экономической системы к войне обнаружилась через несколько месяцев после ее начала, когда существовавшие запасы вооружения и снаряжения армии подошли к концу. А имевшаяся военная промышленность оказалась не в состоянии их восполнить.

В качестве ответа на этот вызов либеральной общественностью было предложено создание общественных организаций – военно-промышленных комитетов (ВПК), которые бы занялись мобилизацией частной промышленности и распределением имевшихся ресурсов. Предполагалось, что подобные организации будут действовать эффективнее государственных, будут свободны от мелочных бюрократических процедур. В данном сообщении будет рассмотрена структурная составляющая ВПК и сделан вывод от том, насколько комитетам удалось преодолеть «кризис бюрократии».

Организованные в чрезвычайных условиях военно-промышленные комитеты не имели перед собой строго определенных задач¹, поэтому структура комитетов строилась, во многом, исходя из проблем, которые ставила перед ними экономическая и политическая ситуация в стране. Такая организация работы комитетов была, по существу, поставлена на Первом съезде представителей ВПК. На нем было отмечено, что «формы организации военно-промышленных комитетов будут вырисовываться по мере их практической работы»².

Можно выделить типовые структуры, которые существовали вне зависимости от развития отдельных комитетов. Их функции определялись Положением о

¹ И.А. Горбачев, *Хозяйство и финансы военно-промышленных комитетов*, Moskwa 1919, s. 3.

² *Организация военно-промышленных комитетов*, Piotrogród 1915, s. 10.

ВПК³. Программные решения по вопросам основной деятельности комитетов – созданию, изменению структуры, ликвидации – решались общим собранием членов комитета с правом решающего голоса⁴. Общее собрание избирало из числа членов комитета Президиум из Председателя комитета и нескольких его товарищей, который руководил деятельностью комитета. Непосредственное управление (организация работы отделов, представительские функции, отношения с другими организациями, делопроизводство) осуществлялось Бюро, возглавляемым Председателем комитета⁵. В крупнейших комитетах, таких как Центральный и Московский, делопроизводством занималось Управление делами, с подчиненным ему секретариатом. Создание этого отдела обуславливалось объемом документооборота. Финансовыми делами ведали бухгалтерии и финансовые комиссии. В небольших комитетах делопроизводство и бухгалтерия могли быть сосредоточены и в сторонней организации, на основе которой образовался комитет. Так, например, в Вятском областном ВПК, созданным губернской земской управой, эти работы велись Губернским по земским и городским делам присутствием⁶.

Структура же отделов комитетов определялась исключительно условиями их деятельности. В Минском ВПК вследствие спешной эвакуации предприятий из прифронтовой полосы активно работала исключительно эвакуационная комиссия⁷.

Одним из крупнейших ВПК являлся Московский⁸ (МВПК). Его первая схема управления была создана в начале июня 1915 г. Предполагалось создать разветвленную структуру, разделенную по отраслям. Комитет делился на 2 секции – обмундирования и снаряжения, которые делились на подсекции. Во главе комитета стояло Бюро, отдельно предполагалось создать справочный отдел и отдел внешних сношений⁹.

Окончательная схема организации МВПК была утверждена 8 июня 1915 г.¹⁰ При сравнении ее с предварительным вариантом видно, что структура комитета стала более сложная, при этом стали более ясными и очевидными задачи структурных подразделений¹¹:

Во главе комитета был поставлен Президиум, состоящий из председателя и одного или нескольких товарищей, избираемых общим собранием членов Комитета, причем члены Президиума должны были входить во все отделы комитета и секции с правом решающего голоса.

³ Организация военно-промышленных комитетов, dz.cyt, s. 13-15.

⁴ ЦИАМ, zesp. 143, inw. 1, sygn. 571, k. 49v.

⁵ Там же, k. 48-49v.

⁶ Организация военно-промышленных комитетов, dz.cyt, s. 29.

⁷ Там же, s. 60.

⁸ Организационное устройство ЦВПК Patrz: М.Ф. Юрий, *Организационное устройство Центрального военно-промышленного комитета. 1915-февраль 1917гг.*, [w] *Государственные учреждения и общественные организации СССР: история и современность*, Moskwa 1985, s. 140-145.

⁹ ЦИАМ, zesp. 143, inw. 1, sygn. 571. документ датируется первыми числами июня, т.к. уже 8 июня на его основе Организационным бюро Московского биржевого комитета утверждается Схема организации МВПК.

¹⁰ Так в тексте документа, хотя это скорее Наказ комитета.

¹¹ Пункт Д) вписан от руки.

Непосредственное управление делами комитета, представительство, сношения и организация делопроизводства – были возложены на особое Бюро в составе членов Президиума комитета, председателей всех отделов и секций комитета.

Структура комитета претерпевала постоянные изменения, связанные с расширением его деятельности. Согласно финансовому отчету, в августе 1916 г. Московский военно-промышленный комитет имел следующую структуру:

Во главе комитета находился Президиум в составе Председателя, Заместителя председателя и Товарищей председателя. Органом, принимавшим решения по основной деятельности комитета, являлось Бюро, на заседаниях которого выносились решения по вопросам, подготовленным Управлением делами.

Организацией работы комитета, его делопроизводством занималось Управление комитета в составе Управления делами, Организационного бюро, Секретариата, Делопроизводства, Хозяйственного отдела.

Финансами комитета ведала Главная бухгалтерия, Таксировочное бюро и Финансовый отдел.

Основную функциональную деятельность осуществляли: Вещевой отдел, Льяной отдел, Механический отдел, Продовольственный отдел, Отдел по перевозкам и топливу, Отдел по обследованию деятельности промышленных предприятий и по эвакуационным вопросам, Отдел по обеспечению фабрик и заводов рабочим составом, Отдел путей сообщения на фронте, Отдел промышленного труда, Отдел связи, Снарядный отдел, Отдел фронта, Хлопчатобумажный отдел, Химический отдел, Шерстяной отдел, Шелковый отдел, Материальный отдел, Отдел изобретений, Отдел контроля.

Юридическим обеспечением деятельности комитета ведало Юридическое бюро.

В Издательстве сосредотачивалась деятельность по подготовке информационных изданий (газета «Известия МВПК» и «Бюллетени МВПК»).

В структуре комитета также имелась Ссудо-сберегательная касса¹².

Таким образом, к августу 1916 г. МВПК превратился в широко разветвленную бюрократическую структуру, множеством подразделений и большим количеством сотрудников¹³. В среднем, в течение месяца через управление делами проходило порядка 50 тысяч документов входящей и исходящей корреспонденции¹⁴.

Структура МВПК, сложившаяся к середине 1916 г., в дальнейшем претерпела лишь незначительные изменения. Объясняется это тем, что она вполне отвечала характеру деятельности комитета и ее коренное преобразование не являлось необходимостью, поэтому мы можем наблюдать появление небольших отделов,

¹² МВПК. Главная бухгалтерия. Финансовый отчет с начала деятельности комитета по 1-е августа 1916г., Moskwa 1917, s. 91-96.

¹³ Одних только руководящих сотрудников – Председателей отделов, их Товарищей и Заместителей – насчитывалось порядка 80 человек.

¹⁴ ЦИАМ, zesp. 1082, inw. 1, sygn. 14, k. 50.

таких как Архив¹⁵, Справочно-промышленное бюро¹⁶, Комиссия по демобилизации, (с февраля 1918 г. Отдел¹⁷), Ревизионная комиссия (с июня 1918 г. Ревизионный подотдел)¹⁸.

Если рассматривать подразделения МВПК по их функциям, то можно выделить отделы, осуществлявшие основную деятельность комитета по мобилизации частной промышленности. Они характеризуются однотипностью задач и, соответственно, однотипной структурой и характером документации. Это такие подразделения как Вещевой, Льняной, Механический, Продовольственный, Снарядный, Фронта, Хлопчатобумажный, Химический, Шерстяной, Шелковый отделы.

Их основные функции сводились к следующему:

1. Выяснение, какие предприятия Московского промышленного района способны выполнять военные заказы.
2. Содействие предприятиям в закупках необходимого оборудования.
3. Распределение военных заказов, поступающих непосредственно от ведомств или через Центральный военно-промышленный комитет.
4. Снабжение предприятий, исполняющих заказы комитета необходимым сырьем, или содействие в его получении от правительственных органов, как правило, от Особого совещания.
5. Снабжение предприятий соответствующими технологическими документами и приборами (чертежи, лекала и т.д.).
6. Инспектирование предприятий исполняющих заказы комитета, с целью проверки расходования средств и материалов.
7. Приемка изготовленных предметов и сдача их ведомствам.
8. Регистрация заказов, учет изготовленных предметов.

Нестабильность структуры военно-промышленных комитетов определяла и систему документирования функциональных процессов. Данные вопросы до конца существования ВПК не были установлены окончательно и практика брала верх над нормативным оформлением. Сотрудники комитетов при их решении руководствовались общей практикой делопроизводства Российской империи и сложившейся процедурой решения вопросов в конкретном комитете. Этот тезис вполне подтверждается ситуацией с прохождением финансовой документации, которая сложилась в общественных организациях к 1917 г.

Непосредственно в МВПК упорядочивать внутреннюю отчетность начали только в начале 1917 г., когда комитет столкнулся с финансовыми трудностями, так как до начала 1917 года МВПК действовал без определенного финансового плана¹⁹, а некоторые отделы работали, не сообразуясь с экономическим

¹⁵ ЦИАМ, zesp. 1082, inw. 1, sygn. 50, k. 2v.

¹⁶ Tamże, sygn. 575. Справочно-промышленное бюро было создано 25 января предположительно 1917г. на основе Московской группы заводчиков и фабрикантов.

¹⁷ Tamże, sygn. 16, k. 188-188.

¹⁸ Tamże, sygn. 16, k. 188-188.

¹⁹ Дефицит комитета составил 1300000р., текущие расходы составляли 130000 р. в месяц. ЦИАМ, zesp. 1082, inw. 1, sygn. 361, k.2.

положением комитета²⁰. То есть границы ответственности функциональных структурных подразделений к 1917 г. так и не были определены²¹. А следовательно, неопределенной оставалась и ситуация с порядком прохождения документов в комитете. Для выправления ситуации отделам было предложено предоставить сведения об их финансовых операциях, но отделы это проигнорировали, поэтому было выражено требование к ведению более строгой финансовой отчетности, прежде всего сметной²². Главный бухгалтер МВПК И.А. Горбачев²³ пишет в январе 1917 г. в докладе, посвященном финансовому положению комитета, о необходимости составления смет, разработке правильной и согласованной с главной бухгалтерией отчетности отделов и секций и строгой ответственности за их исполнение²⁴.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что в МВПК не существовала установившаяся и эффективная система работы с документами - нечеткое разграничение функций отделов, их нежелание придерживаться единообразной отчетности не способствовали унификации процедур прохождения документации.

Информации о работе делопроизводства МВПК не сохранилось. Но мы можем экстраполировать на него известные по документам данные по Центральному ВПК. Штат делопроизводственного персонала ЦВПК был достаточно большим. Ведением входящих журналов занимались шесть сотрудников (делопроизводителей) посменно, картотеки - 7 сотрудников посменно. Ведением исходящих журналов занималось 16 сотрудников. Работу по регистрации документов исполняли посменно 12 человек. В экспедиции работало 4 человека²⁵.

Раздутость делопроизводственного аппарата и чрезмерная сложность процедур прохождения документов была вполне осознана к 1917 г., когда комитет начал испытывать финансовые затруднения и расходы на делопроизводство были признаны чрезмерными. Поэтому после изучения делопроизводственных процедур было предложено:

- 1) с 1-го января 1917 года упразднить карточную систему, оставив старые карточки как справочный материал.
- 2) с 1-го января 1917 г. завести новую нумерацию документов как входящих, так и исходящих, для отличия от старой системы впереди номера ставить «у» (управление делами).
- 3) сократить количество вспомогательных входящих и исходящих книг с таким расчетом, чтобы сократить количество служащих.
- 4) штат сотрудников ведущих карточек сократить, оставив только тех, кто будет выдавать справки по существующим карточкам.

²⁰ ЦИАМ, зesp. 1082, inw. 1, sygn. 361, k.3.

²¹ При том, что еще в 1916 г. публикуется *Инструкция о порядке оплаты гербовым сбором заказов военно-промышленных комитетов, счетов на предметы поставок и друг. документов поставщиков, сост. И.А. Горбачев, гл. бухгалтер Моск. воен.-пром. ком.; Моск. воен.-пром. ком., Moskwa 1916.*

²² ЦИАМ, зesp. 1082, inw. 1, sygn. 361, k.2-5.

²³ После революции руководил бухгалтерией ВСНХ.

²⁴ ЦИАМ, зesp. 1082, inw.1, sygn. 365, k. 6-8.

²⁵ РГВИА, зesp. 13251, inw. 1, sygn. 131, k. 36-38.

- 5) экспедиции (по приемке почты, при регистратуре, и при отделах) соединить в одну, сократив количество служащих.
- 6) управляющему делами составить инструкцию регистратуры и утвердить ее штат²⁶.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что делопроизводство военно-промышленных комитетов отличалось чрезмерным количеством операций, требовавших большого штата сотрудников. Следует отметить неэкономичность и неэффективность этой системы. Такая постановка дела работы с документами совершенно не отвечала предназначению военно-промышленных комитетов – передача дела мобилизации экономических ресурсов Российской империи из рук чиновничества и бюрократии независимым предпринимателям. На наш взгляд, именно неготовность представителей предпринимательства к организации управленческой работы, приводила к раздутию штата управленческого аппарата, к его неповоротливости и неэффективности.

Можно отметить то, что документооборот военно-промышленных комитетов был излишне интенсивен. Его рост был вызван постоянным расширением их функций, с одной стороны, а с другой - отсутствием четко выраженных требований к ведению делопроизводства, непродуманностью структуры комитетов. В последний период существования ВПК была сделана попытка сократить объемы документопотоков путем устранения лишних этапов прохождения документов, однако в связи с политической ситуацией в стране это выполнено не было.

²⁶ Там же, к. 40.

Streszczenie

Paweł Kjung

Od społecznej inicjatywy do społecznej biurokracji. Ewolucja administrowania Komitetami wojenno-przemysłowymi (1915-1918)

Wobec nieskuteczności władz i ich administracji oraz rosnących potrzeb armii w czasie wojny liberalne społeczeństwo podjęło inicjatywę powołania organizacji społecznych w postaci komitetów, które zajęły by się mobilizacją prywatnych przedsiębiorstw i dystrybucją zasobów. Zakładano, że takie organizacje będą działać efektywniej od państwowych i będą wolne od wad systemu biurokratycznego. W artykule została przeanalizowana struktura i funkcjonowanie komitetów wojenno-przemysłowych. Na tej podstawie Autor próbuje ocenić jakość biurokracji w tych instytucjach.

Summary

Pavel Alekseyevich Kyung

From a public initiative to the public bureaucracy. Evolution of the Military-Industrial Committee of management (1915-1918)

In view of the ineffectiveness of the authorities and their administrations and the growing needs of the army during the war, liberal society has taken the initiative to establish a social organization in the form of committees, which mobilized to private companies and distributed a resource. Assumed that such organizations will work more efficiently from the state and will be free from defects bureaucratic system. In the article analyzed the structure and functioning of the Military-industrial committees during the First World War in Russia. On this basis, the author tries to assess the quality of the bureaucracy in those institutions.

