

ГОРОДСКИЕ ДУМЫ САМАРСКОЙ ГУБЕРНИИ И ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ НАСЕЛЕНИЯ В ГОДЫ ПЕРВОЙ МИРОВОЙ ВОЙНЫ

Ярослав Анатольевич Голубинов

аспирантура 1 года обучения

Научный руководитель: д.и.н., проф. Михаил Иванович Леонов

На момент начала Первой мировой войны в губернии насчитывалось 7 уездных городов – Самара, которая, разумеется, исполняла и роль губернской столицы, Ставрополь, Бугульма, Бузулук, Бугуруслан, Николаевск, Новоузенск и 3 заштатных, безуездных – Сергиевск, Покровск и Балаково, кроме того в Ставропольском уезде находился посад Мелекесс. Все они имели выборные органы управления – городские или посадские думы (в Сергиевске, Балакове и Покровске собрание городских уполномоченных), которым подчинялись управы в качестве исполнительных органов. Последние имели в своем составе отделы, которыми заведовали члены управы, а отделы могли формировать при себе разного рода исполнительные комиссии. Наиболее сложной и разветвленной структурой управления городским хозяйством обладала Самара, так как численность его населения намного превосходила таковые остальных городов¹. Соответственно снабжение населения принимало большие масштабы и нуждалось в детальной регламентации. В данной статье будет рассмотрена деятельность городских дум по оказанию помощи городскому населению в деле обеспечения продовольствием в период с начала войны в июле 1914 г. и до Февраля 1917 г.

Губернатор Протасьев, действуя согласно инструкциям из столицы, обратил внимание городских дум на состояние цен и предложил принять меры по борьбе с дороговизной продуктов уже в первые недели войны. И впоследствии начальники губернии не раз указывали гласным на необходимость решения того или иного вопроса в продовольственной сфере. Однако, в большинстве случаев думы и управы сами разрабатывали планы по улучшению снабжения городов, представляя их на одобрение губернатора.

Первые полгода войны прошли для городских управлений относительно легко и они не проектировали создания каких-либо особых органов управления или координации продовольственного дела². Первым задумалась о подобном самарская дума и в начале апреля 1915 г. был избран особый руководящий орган для решения проблемы дороговизны продуктов

¹ Памятная книжка Самарской губернии на 1915 г. Самара, 1915. Отдел статистический. С. 2.

² Государственный Архив Самарской Области (ГАСО). Ф.175. Оп.1. Д.1246. Л.64; Ф.153. Оп.41. Д.15.

первой необходимости. В его состав вошли гласные думы и представители управы, земства, Биржевого комитета, административных учреждений и общественных организаций (кооперативов и профсоюзов), он получил название Городской комитет по борьбе с дороговизной³. Затем ему на смену пришла Городская исполнительная комиссия по борьбе с дороговизной, работа которой, по мнению губернских властей, шла не слишком активно⁴. Состав комиссии был немного расширен по сравнению с комитетом и в нее вошли деятели самарского кооперативного движения, в том числе председатель потребительского общества "Самопомощь" А.В. Бородин. Она сняла с думы большую часть хлопот по установке такс и тесно сотрудничала с самарским уполномоченным Особого совещания по продовольственному делу. К подобному партнерству с городским управлением в деле продовольствия стремились все заинтересованные лица, в том числе и начальник Самарского Трубочного завода, которому военное ведомство поручило организовать правильное питание рабочих⁵. А в июле 1916 г. дума одобрила решение о создании Продовольственного отдела под руководством Н.М. Набокова (январе 1917 г. его заменил Н.И. Васильев) при городской управе с приданием ему Городской продовольственной комиссии в качестве исполнительного органа⁶.

Городская исполнительная комиссия по борьбе с дороговизной не всегда находила общий язык с городской управой и даже думой. Управа не желала раздроблять продовольственное дело города, считая его исключительно своей прерогативой, а гласные выражали сомнение в существовании Комиссии как коллегиального органа, так по словам думца М.Х. Баишева, бывшего ее членом, его не пригласили ни на одно заседание и "делами распоряжается одно лицо"⁷. Комиссия же, точнее ее председатель с конца 1915 г. С.А. Зубчанинов, отвергала подобные обвинения, настаивала на предоставлении ей больших прав и в свою очередь обвиняла управу в игнорировании работы и планов комиссии⁸.

Как альтернативу в конце января 1917 г. дума рассматривала, но все же не утвердила план Исполнительной комиссии по урегулированию производства товаров и торговли в Самаре, которая была бы наделена широкими правами реквизиции. Однако взгляды части думцев вполне определились и были озвучены гласным Яценко: "Ведь дороговизна не потому, чтобы не было провизии или товаров, а потому, что все припрятано"⁹. А самом конце февраля 1917 г.

³ ГАСО. Ф.170. Оп.1. Д.194. Л.34, 34об; Ф.3. Оп.3. Д.10. Л.88.

⁴ ГАСО. Ф.3. Оп.61. Д.25. Л.58об.

⁵ Там же. Л.209.

⁶ ГАСО. Ф.170. Оп. 1. Д.198. Л.118, 156.

⁷ ГАСО. Ф.153. Оп.41. Д.15. Л.2.

⁸ ГАСО. Ф.153. Оп.36. Д.1471. Л.171, 172.

⁹ ГАСО. Ф.153. Оп.41. Д.15. Л.55.

дума приняла план создания нового Продовольственного комитета и особых попечительств в помощь ему¹⁰.

Вслед за губернским городом начали учреждать подобные органы и уездные города, но этот процесс растянулся на неопределенный срок и не был столь последователен. В Бузулуке и Новоузенске, например, Комитеты по борьбе с дороговизной были избраны в течение второй половины 1915 г., в Ставрополе и Бугульме в январе 1916 г., а Бугуруслане ничего подобного не было сделано¹¹. В состав этих комитетов входили члены управ и гласные дум, представители земства, "сведущие в торговле люди". Медленность формирования их в уездных городах можно объяснить несколькими причинами: во-первых малым количеством населения, которое во многом жило подсобным хозяйством, имело контакты с сельской округой и потому меньше испытывало нужду в продуктах сельского хозяйства, во-вторых тесным сотрудничеством с кооперативными организациями в виде потребительских обществ, которые во многом восполняли снабжение населения, в-третьих предпочтением управ и дум уездных центров решать вопросы, связанные с доставкой и распределением продовольственных продуктов, в частных совещаниях с торговцами.

Работа комитетов, комиссий и прочих подобных организаций распадалась на несколько связанных между собой сфер регулирования и координации снабжения, главными из которых были таксировка продуктов, закупочные операции, введение карточной системы, и как вытекающие из нее нормирование выдачи продуктов, открытие городских столовых и лавок¹². Эти операции были обычными для многих городов России во время войны и городские управления постоянно обменивались опытом и перенимали особо удачные решения друг у друга.

Первое, чем были вынуждены заняться общественные городские управления Самарской губернии по предложению губернатора, было решение задачи удержания роста цен на нормальном уровне в связи с прибытием в города большого числа мобилизуемых¹³. Однако, некоторые мелкие безуездные городки (Мелекесс и Балаково) поначалу не стали делать этого, посчитав напрасным, так как "большого наплыва запасных нет и вздорожания не наблюдается", "а таксы определить очень трудно". Думы установили предельные цены на небольшой круг продуктов, рассчитывая, что военные действия будут недолгими. По Городовому положению 1892 г. городские управления имели право таксировать цены лишь на хлеб и мясо и потому

¹⁰ Отчет о деятельности Самарского городского продовольственного комитета за март-октябрь 1917 г. Самара, 1917. С. 6.

¹¹ ГАСО. Ф.3. Оп.62. Д.8. Л.77; Ф.175. Оп.1. Д.1296. Л.12-14.

¹² Борьба с дороговизной и городские управления. Вып. 1. М., 1916. С. 7.

¹³ ГАСО. Ф.170. Оп.1. Д.195. Л.440.

некоторые из них испросили особое разрешение губернатора на расширение ассортимента таксированных продуктов.

Но к концу 1914 г. все городские управления губернии (кроме Новоузенска, который и до осени 1915 г. не сделал этого) были вынуждены принять меры для поддержания цен на приемлемом для населения уровне, что вынудило нормировать (таксировать) их, то есть обозначить максимум¹⁴. Иногда бывали исключения, так балаковский городской староста И.В. Мамин, наверстывая упущенное, представил в сентябре 1914 г. на рассмотрение местной думы не только проект таксы, но и ряд проектов поддержания цен и контроля за деятельностью торговцев, предложив строго определить место и время продажи различных видов товаров, а также очертить круг лиц, ответственных за наблюдение исполнения этого положения¹⁵. Этот план, в общем одобренный местной думой, вызвал неудовольствие губернатора, обратившего внимание чересчур дотошного старосты на то, что подобные установления не должны слишком стеснять торгующих и должны утверждаться вместе с ними¹⁶.

Действительно, сложилась практика, по которой гласные Дум поручали городским управам созвать совещание торговцев или производителей того или иного продукта (муки, печеного хлеба, сахара, масла, соли и т.п.), на котором в ходе переговоров устанавливались цены с учетом интересов жителей города с одной стороны и торговой прибыли коммерсантов с другой. Эти совещания проходили в Самаре порой весьма бурно. Население города постоянно росло и потребляло большое количество самых разнообразных припасов, в нем вели торговую деятельность многочисленные лавочники и владельцы мелких пищевых предприятий: булочники, кондитеры, владельцы фабрик по производству конфет и минеральных и фруктовых вод, то есть предприниматели, специализирующиеся на изготовлении и продаже какого-либо одного товара и потому остро чувствующие все колебания цен как на сырье, так и на готовые продукты потребления. Потому они часто обращались в управу либо к губернатору с прошениями об изменении такс на готовые продукты в сторону увеличения. В уездных городах губернии, с населением, даже в середине 1917 г. после наплыва беженцев, не превышавшим 15.000 чел., обсуждения происходили мирно и стороны быстро приходили к компромиссу, так как гласные, зачастую, сами происходили из той же среды. Торговцев же в уездных центрах было не так много и снабжение зависело во многом от них.

Первыми к декабрю 1914 г. были установлены таксы на сахар, печеный хлеб, соль. Мука подверглась таксации лишь в октябре 1915 г., а предельные цены на зерно были установлены

¹⁴ ГАСО. Ф.3. Оп.61. Д.25. Л.57об.

¹⁵ ГАСО. Ф.175. Оп.1. Д.1246. Л.45-50.

¹⁶ Там же. Л.52.

уже государством. Система таксации развивалась с ходом войны: круг нормированных продуктов становился шире, уточнялись их качественные характеристики (четко определялись сорта мяса, виды муки, из которой выпекался хлеб, минимальный вес "французских" булок (понижился за время войны в Самаре от 1/2 фунта до 38 золотников) и калача (обыкновенная норма 3/4 фунта)).

Таксы передавались на рассмотрение думам, а по их принятию на утверждение самарскому губернатору. В случае нужды такса могла быть выработана и без заседания думы, на частном совещании представителей городского управления и торговцев (как, например, в Самаре 18 марта 1915 г. при выработке предельной цены на мясо) и представлена губернатору¹⁷. В исключительных обстоятельствах (ввиду приближения праздника, Пасхи или Рождества), городская управа на свой страх и риск могла ввести таксы немедленно без губернаторского одобрения, как это случилось в Бузулуке в декабре 1915 г.¹⁸ С момента назначения губернского уполномоченного председателя Особого совещания по продовольствию, его уездных представителей и созыва совещаний под их председательством все заботы по выработке и утверждению такс переходят к ним. Последние думские таксы представлены были губернатору в конце декабря 1915 г. и январе 1916 г. В этом же году и начале 1917 г. таксы устанавливались специальными органами о которых говорилось выше, механизм их формирования не претерпел существенных изменений.

Таксы по мнению городских управлений, в этом они были единодушны, во многом не достигали своей цели, так как они слишком медленно пересматривались, вводились лишь на местном, а не на общеимперском, уровне, зачастую игнорировались торговцами¹⁹. Против спекуляции последних ничего нельзя было поделать, так как города не располагали для этого необходимыми средствами, а меры официальных властей, полиции и губернской администрации не были по мнению управлений достаточными. И городам губернии ничего другого не оставалось как последовательно настаивать и получать разрешение на отмену такс на соль, сахар, мясо, масло, так как они вели лишь к исчезновению этих продуктов с рынков. Думы многих городов предлагали либо вообще отменить абсолютно все таксы либо перейти к политике жесткого контроля за их соблюдением. К концу 1916 г. гласные самарской думы высказывались в пользу политики прямой реквизиции хлебных запасов у тех, кто их укрывает,

¹⁷ ГАСО. Ф.175. Оп.1. Д.1246. Л.70.

¹⁸ ГАСО. Ф.3. Оп.62. Д.8. Л.34.

¹⁹ Анкета о дороговизне. 1915. М., 1915. С. 76-77.

и установления твердых цен на все предметы как сельскохозяйственного, так и фабричного производства²⁰.

Городские управления в дополнение и в качестве альтернативы такс пытались также проводить систему (города Самарской губернии все же в меньшем масштабе чем крупные промышленные центры) централизованных городских закупок продовольствия для продажи его через частные, кооперативные или городские лавки²¹. Этим оно не хотело брать полностью на себя дело снабжения населения всем необходимым, но лишь стремилось регулировать цены. Закупались самые необходимые продукты: зерно для помола на собственных мельницах, муку, сахар, соль, мясо. Закупки осуществлялись как у местных оптовиков, так и за пределами губернии и были довольно крупными (от 100-200 тыс. для мелких городов до 1 млн. пудов хлеба для Самары). Зачастую их невозможно было осуществить добровольно и управы просили уполномоченных Инькова, Башкирова или Сумбатова о принудительной реквизиции запасов банков и частных владельцев либо о выделении части армейских закупок.

Особенно показателен пример Новоузенска. В феврале 1916 г. местная Комиссия по борьбе с дороговизной установила, что в городе достаточно запасов, а уже через три месяца ходатайствовала перед Губернским продовольственным совещанием об изъятии хлеба со складов и взятии под особый контроль частной мельницы в связи с острым недостатком припасов в городе²². Хотя надо отметить, что притязания города были небольшими: в зернохранилищах было сосредоточено около 1 млн. пудов, а населению требовалось не более 25 тыс. пудов в месяц сроком до 1 января 1917 г. Чуть раньше, в октябре 1915 г. в Самаре, мукомолы проявили больше проницательности и, не дожидаясь реквизиции, изъявили согласие распределить между ними выпуск количества муки для нужд города. Но это соглашение было не выполнено ими и лишь В.Н. Башкиров предоставил необходимое количество муки²³. А в июне он уже как уполномоченный Министерства земледелия выделил городу 50 тыс. пудов пшеницы из запасов, предназначенных для армии²⁴. В экстренных случаях вмешивался губернатор и в обход городских управлений распределял нужные продукты среди торговцев²⁵.

²⁰ ГАСО. Ф.170. Оп.1. Д.198. Л.600-601.

²¹ Шлезингер Л.Г. Муниципальные закупочные операции как средство борьбы с дороговизной // Труды Комиссии по изучению современной дороговизны. Вып. 3. М., 1915. С. 302.

²² ГАСО. Ф.5. Оп.8. Д.294. Л.12-14.

²³ ГАСО. Ф.153. Оп.36. Д.1471. Л.28.

²⁴ Китанина Т.М. Война, хлеб и революция. (Продовольственный вопрос в России. 1914—октябрь 1917 г.). Л., 1985. С. 234.

²⁵ ГАСО. Ф.3. Оп.63. Д.2. Л.82, 83.

К январю 1916 г. в Самаре действовали четыре городские лавки: три хлебных и одна мясная, возник и проект муниципальной пекарни²⁶. Лавки открывались на рыночных площадях города (Ильинской, Троицкой, Воскресенской) и отпускали каждому покупателю строго ограниченное количество муки, сахара или мяса. Для получения продуктов, продаваемых в них, городским управлениям приходилось вступать в соглашения с торговцами, которые хотели оградить себя от убытков²⁷. В уездных городах также открывались муниципальные лавки, но все же там предпочитали распределять сахар между торговцами с условием продажи по твердо установленной цене с небольшой надбавкой для прибыли торгующих²⁸. Позднее в Самаре дума одобрила план создания нескольких городских столовых для тех слоев населения, сильнее всего пострадавших от дороговизны. Однако они не могли обеспечить необходимый уровень самокупаемости и по сути являлись благотворительными учреждениями, торговавшими по заготовительной цене, и потому сеть городских продовольственных учреждений не получила должного развития.

С середины 1915 г. во многих городах России, как продолжение мер по регулированию снабжения населения, были введены продовольственные карточки, служившие разрешением купить определенное количество продукта по твердой цене. Карточная система, действовавшая в странах Западной Европы, была до того момента для многих общественных деятелей лишь "немецкой выдумкой, непригодной для урегулирования продовольственного кризиса в русских условиях, чуждых выдержки и дисциплины"²⁹. Однако острая необходимость равномерного распределения продуктов, закупленных городскими управлениями, среди населения заставила ввести ее.

Городские управления губернии начали говорить о введении карточек лишь в начале 1916 г. В Самаре дума признала своевременным введение в мае 1916 г. только карточек на сахар³⁰. Большинство остальных города при введении карточной системы также ограничились лишь этим продуктом. Некоторые, как например Ставрополь, посчитали распределение по карточкам нецелесообразным ввиду наличия отлаженной системы кооперативных лавок³¹. Введение началось с переписи населения и тщательного подсчета норм выдачи продуктов.

В Самаре все население города было переписано в июне за четыре дня силами 15 инструкторов, вставших во главе районов, на которые был разбит город, с подчиненными им

²⁶ ГАСО. Ф.3. Оп.61. Д.25. Л.112; Ф.170. Оп.1. Д.198. Л.540, 586.

²⁷ ГАСО. Ф.3. Оп.61. Д.10. Л.226.

²⁸ ГАСО. Ф.5. Оп.8. Д.294. Л.16.

²⁹ Карточная система в городах. М., 1916. С. 2.

³⁰ ГАСО. Ф.170. Оп.1. Д.194. Л.40об.

³¹ ГАСО. Ф.3. Оп.63. Д.5. Л.240.

150 регистраторами. В уездных городах перепись была произведена за один день³². Везде она была произведена городскими управлениями, лишь в Балаково эту работу произвел местный контрольный комитет как отделение Николаевского уездного продовольственного совещания. Нормы выдачи сахара были установлены в 1 фунт на человека в месяц, карточка выписывалась на главу семьи и в ней учитывались все ее члены, соответственно числу которых и продавалось определенное количество сахара. Кроме сахара по карточкам могли распределяться и другие продукты, так в Балаково с ноября 1916 г. по ним выдавалась мука и масло³³. Использовать карточки горожане могли в городских, частных и кооперативных лавках. А в первых месяцах 1917 г. в Самаре и других городах губернии были введены продовольственные книжки, учитывавшие уже не только приобретение определенного количества сахара, но также и муки³⁴.

Все эти городские операции велись либо на ссуды, выданные Государственным банком, либо на займы в частных кредитных учреждениях. Городские управления требовали подчас довольно крупные суммы для ведения дел, например самарская управа в апреле 1916 г. настаивала на займе в 4,5 млн. рублей, причем кредит ей готовы были открыть шесть различных банков³⁵. Однако кредиты подобных размеров редко одобрялись Министерством финансов и Особым совещанием, требовавших подробные планы уже произведенных и намеченных мероприятий с точным расчетом необходимых денежных сумм. Самара в результате получила лишь 500 тыс. рублей³⁶.

Требования уездных городов были много скромнее, так Бузулукская дума ходатайствовала в августе 1915 г. о ссуде в 65 тыс. рублей для организации продажи муки, но и в этом ей было отказано³⁷. Городские управления были поставлены в чрезвычайно трудное положение, так как задолженность перед казной росла, а закупочные операции требовали денег. Потому к февралю 1917 г. многие города были просто банкротами.

Городские общественные управления проделали к Февралю 1917 г. большую работу по налаживанию работы в сфере обеспечения населения необходимыми продуктами и товарами первой необходимости. Все их мероприятия были в целом одинаковыми по губернии и не отличались разнообразием. С ходом войны наблюдалась тенденция ко все большему ужесточению контроля над торговцами и ясно просматривалась желание городских управлений взять под свой контроль всю цепочку "производитель-обработчик-продавец".

³² Там же. Л.199.

³³ Там же. Л.252.

³⁴ Годы и события. Т. 1. Самара, 2001. С. 208.

³⁵ ГАСО. Ф.153. Оп.36. Д.1526. Л.45, 68об.

³⁶ Там же. Л.83.

³⁷ ГАСО. Ф.175. Оп.1. Д.1330. Л.5, 14.