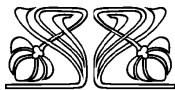
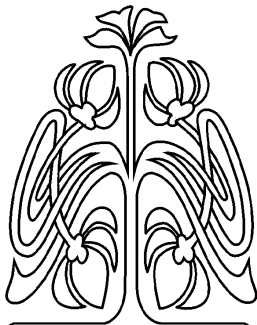
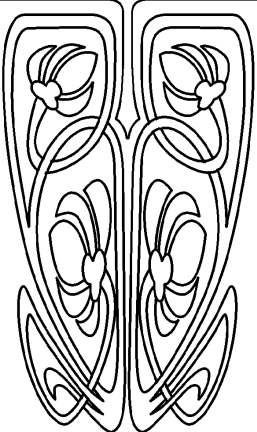




РЕГИОНАЛЬНАЯ ИСТОРИЯ И КРАЕВЕДЕНИЕ



НАУЧНЫЙ
ОТДЕЛ



Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: История. Международные отношения. 2024. Т. 24, вып. 4. С. 528–536

Izvestiya of Saratov University. History. International Relations, 2024, vol. 24, iss. 4, pp. 528–536

<https://imo.sgu.ru> <https://doi.org/10.18500/1819-4907-2024-24-4-528-536>, EDN: SPOUMQ

Научная статья

УДК [342.25:338.439](470.44)|1866/1900|

Социально-экономические практики органов земского самоуправления: организация продовольственной помощи населению Саратовской губернии (1866–1900 годы)

Е. Н. Морозова

Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н. Г. Чернышевского, Россия, 410012, г. Саратов, ул. Астраханская, д. 83

Морозова Елена Николаевна, доктор исторических наук, профессор, профессор кафедры отечественной истории и историографии, morozovaen@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0003-3436-151X>, AuthorID: 723910

Аннотация. Статья посвящена одному из наименее исследованных вопросов в сфере социально-экономических практик земства: попыткам решения продовольственного вопроса с момента создания Саратовского земства до принятия Временных правил по продовольственному вопросу в 1900 г. Анализируются полномочия земства в организации хлебозапасной системы; мероприятия, проводимые органами земского самоуправления в «мирное время» и в период неурожая (голода 1879 г. и 1891 г.). На примере Саратовского земства рассматриваются проблемы, связанные с плюсами и минусами продовольственной помощи населению, противоречивая оценка деятельности земства и правительства в период «великого голода» 1891 г. Значительное место в публикации уделено характеристике нормативно-правовых актов 1900 г. и реакции органов земского самоуправления на новое законодательство по продовольственному делу.

Ключевые слова: земство, социально-экономические практики, продовольственное дело, хлебозапасная система, хлебные магазины, продовольственный капитал, Устав 1834 г., Временные правила 1900 г.

Для цитирования: Морозова Е. Н. Социально-экономические практики органов земского самоуправления: организация продовольственной помощи населению Саратовской губернии (1866–1900 годы) // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: История. Международные отношения. 2024. Т. 24, вып. 4. С. 528–536. <https://doi.org/10.18500/1819-4907-2024-24-4-528-536>, EDN: SPOUMQ

Статья опубликована на условиях лицензии Creative Commons Attribution 4.0 International (CC-BY 4.0)

Article

**Socio-economic practices of zemstvo self-government bodies:
Organizing food assistance to the population of Saratov province (1866–1900)**

E. N. Morozova

Saratov State University, 83 Astrakhanskaya St., Saratov 410012, Russia



Elena N. Morozova, morozovaen@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0003-4420-8156>, AuthorID: 723910

Abstract. The article is devoted to one of the least studied issues in the field of socio-economic practices of the zemstvo: attempts to resolve the food issue from the creation of the Saratov zemstvo to the adoption of the Temporary Rules on the Food Issue in 1900. The study analyzes the powers of the zemstvo in organizing the grain supply system; activities carried out by the bodies of zemstvo self-government in "peacetime" and during the period of crop failures (famines of 1879 and 1891). Using the example of the Saratov zemstvo, problems associated with the pros and cons of food assistance to the population, a contradictory assessment of the activities of the zemstvo and the government during the period of "great famine" of 1891. A significant place in the publication is devoted to the characteristics of the regulatory legal acts of 1900 and the reaction of zemstvo self-government bodies to the new food legislation. **Keywords:** zemstvo, socio-economic practices, food business, grain supply system, bread stores, food capital, Charter of 1834, Provisional rules of 1900

For citation: Morozova E. N. Socio-economic practices of zemstvo self-government bodies: Organizing food assistance to the population of Saratov province (1866–1900). *Izvestiya of Saratov University. History. International Relations*, 2024, vol. 24, iss. 4, pp. 528–536 (in Russian). <https://doi.org/10.18500/1819-4907-2024-24-4-528-536>, EDN: SPOUMQ

This is an open access article distributed under the terms of Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC-BY 4.0)

Продовольственная помощь сельскому населению представляет собой наименее изученную проблему в земствоведении, ибо интересы исследователей лежат в другой плоскости: изучение статуса и полномочий органов земского самоуправления, комплексный анализ деятельности различных земств России, культурно-просветительские и социально-экономические практики земства [1].

Интерес к указанной теме обусловлен тем, что она является своеобразным зеркалом, отражавшим всю кризисную ситуацию в аграрной сфере страны и уровень благосостояния сельского населения России.

Рассматриваемому вопросу посвящены страницы в классическом труде Б. Б. Веселовского, где автор анализирует общие процессы, присущие этому направлению деятельности земства, комплекс нормативно-правовых актов, регламентирующих участие органов земского самоуправления в сфере продовольственного вопроса [2].

Ряд современных исследователей разрабатывают данную проблему в ракурсе продовольственной безопасности государства [3], продовольственных кампаний в отдельные исторические периоды [4] (в частности, голода 1891 г.) [5], причин политических катаклизмов [6]. Своеобразная точка зрения на аграрно-продовольственную политику России представлена в статье японского историка К. Мацузато [7], которая получила свое дальнейшее развитие в публикации «Земский феномен: Политологический подход» [8]. В этих работах автор приходит к дискуссионному выводу о том, что полученные земством широкие полномочия в сфере закупок хлеба в годы Первой мировой войны привели к серьезному продовольственному кризису в потребляющих губерниях.

В рамках Саратовской губернии земское продовольственное дело рассматривалось лишь фрагментарно до 1890 г. [9].

Одно из важных мест в земских социальных практиках занимало решение продовольственного вопроса. В 1864 г. в ведение земства законодателем были переданы дела, относящиеся

«к местным хозяйственным пользам и нуждам каждой губернии и каждого уезда» [1, с. 192, 10, с. 52]. Наряду с другими повинностями, в круг полномочий земских учреждений входили «меры обеспечения народного продовольствия». Исследователи считают, что, в соответствии с законоположением о земствах в руки органов земского самоуправления передавалась стратегически важная отрасль внутренней политики государства [10, с. 52]. Однако это утверждение не вполне соответствует действительности. В соответствии с Продовольственным уставом 1834 г. и последующими узаконениями (1867, 1874, 1880 гг.) земства имели функцию надзора за сельскими общественными хлебными магазинами и амбарами, но они не были наделены исполнительной властью. Органы земского самоуправления стремились расширить свои полномочия и сократить компетенции сельских обществ в продовольственном деле, т. е. получить не только хозяйственно-распорядительную, но и административно-исполнительную власть [2, с. 307]. Лишь в 1890 г. на основании нового Положения о земских учреждениях полномочия земств в этой области были расширены (о чем речь пойдет ниже). Однако все эти меры не привели к существенному улучшению в системе продовольственного обеспечения населения, что было обусловлено общей ситуацией в аграрной сфере постреформенной России.

Сельское хозяйство Саратовской губернии, по выражению известного статистика С. А. Харизоменова, было «рассчитано всецело на божью волю, да хорошую погоду» [11, с. 31–32]. Представители местной администрации, характеризуя экономику Саратовской губернии в 70–80-е гг. XIX в., отмечали «неблагоприятное состояние», «серьезное экономическое расстройство населения». Одной из причин «далеко не цветущего» «экономического состояния губернии» администрация видела «общий застой в хлебной торговле» в связи «с мировым аграрным кризисом, захватившим и Россию» [12, с. 144].

В Саратовской губернии в середине 1880-х гг., как явствует из политического обзора,



«зажиточность крестьянства резко уменьшилась, труды землевладельцев оплачивались весьма скудно», «32% рабочих рук не занималось земледелием по недостатку рабочего скота и инвентаря» [13, л. 61]. В таких экономических условиях продовольственная проблема приобрела особую остроту: «Вопрос в настоящее время поставлен не только о том, на что кормить нуждающихся, – но чем кормить и не нуждающихся» [14, с. 69].

Источниками продовольствия служили натуральные и денежные капиталы. Главными натуральными источниками по Уставу 1834 г. являлись общественные хлебозапасные магазины, амбары. Однако вопреки ожиданиям правительства они не могли оказывать полноценную продовольственную помощь крестьянству, ибо в этих хранилищах никогда не было положенного количества хлеба. В частности, по данным Саратовской губернской управы, в 1880 г. во всех хлебных магазинах губернии хранилось 677 четвертей озимого и 35 четвертей ярового зерна. А по инструкции в них должно было находиться 640 тыс. четвертей озимых и 320 тыс. четвертей яровых (в 10 раз больше) [9, с. 51]. Размер засыпки в общественные магазины составлял $3\frac{1}{3}$ четверти на ревизскую душу. Хлебные запасы в Саратовской губернии на 1891 г. должны были составить 1114 тыс. четвертей, в 1900 г. – 1046 тыс. четвертей. Но, по свидетельству Б. Б. Веселовского, в наличии в хранилищах имелось от 37 до 50% положенного количества зерна [2, с. 315]. Иногда магазины существовали только на бумаге. Но и те, которые имелись в селах, в большинстве своем, производили безотрадное впечатление: «Очень ветхие, построенные из тонкого леса, стены которых угрожают распадением, без закровов и даже без дверей» [15, с. 3].

Однако главным недостатком хлебозапасной системы являлось отсутствие мобильности, так как в случае недорода в одном уезде земства не имели права брать зерно в магазинах других уездов. Для этого требовалось специальное ходатайство [7, с. 189]. Таким образом, складывалась парадоксальная ситуация, когда в одном уезде или губернии население страдало от неурожая, то в других селениях и регионах хлеб лежал «мертвым» запасом [7, с. 189], портился, становился непригодным не только для посева, но и для продовольственных нужд.

Саратовское земство ограничивало круг получающих пособие на продовольствие возрастом от 2 до 12 и свыше 55 лет. Хлеб на продовольствие выдавался преимущественно серый, как самый дешевый, ибо, по мнению земцев, он «ближе к конкретным потребностям народа». Крестьянам хлеб выдавался помесечно, чтобы нуждающиеся не могли его продать. Часть земских гласных выступали за изменение продовольственной помощи населению региона: «Нужно приобрести хлеб и выдавать нуждающимся, которые сами

лучше знают, на что его лучше употребить» [16, л. 125]. Против такой практики позже выступил Л. Н. Толстой, который был уверен в том, что «при выдаче провианта на руки» цели прокорма населения «не достигаются, потому что всякий хороший хозяин, получив муку, замесит ее для лошадей» [17, с. 177]. Само же население желало «монетизации» продовольственных льгот: требуя деньги, оно «направляло их на уплату податей» [2, с. 302].

Саратовское земское губернское собрание приняло решение о продолжении старой продовольственной политики: выдачу продовольственных ссуд, считая неправильное их распределение одной из причин бедности народа. Земство неоднократно (в 1866, 1871, 1880 гг.) выработывало новые правила выдачи ссуд, постепенно ужесточая их.

Важными источниками продовольственной помощи населению являлись губернский и имперский продовольственные капиталы. Губернский продовольственный капитал, переданный правительством земству в 1866 г., был невелик – 348,7 тыс. руб. (в расчете 48 коп. на ревизскую душу). Тогда же (на очередном губернском земском собрании в декабре 1866 г.) земцы отметили мизерность этой суммы, подчеркивая, что в случае недорода во всей губернии «ее не хватит и на год» [16, л. 127–128]. Губернский продовольственный капитал предназначался в основном на обсеменение полей и лишь в минимальной степени – на продовольствие население. По мнению земских гласных, крестьяне должны были самостоятельно обеспечить прожиточный минимум, занимаясь кустарными промыслами, отходничеством и участвуя в общественных работах [9, с. 52].

Общий по империи продовольственный капитал (по правилам от 6 марта 1867 г.) стал относиться к специальным средствам Министерства внутренних дел. Ссуды, назначаемые Министерством по представлению губернаторов, основанному на постановлениях губернских земских управ или продовольственных комиссий, выдавались на сроки от двух до трех лет [18, с. 27].

В земствах неоднократно поднимался вопрос об образовании уездных продовольственных капиталов. В 1870-е гг. только в 4 уездах Саратовской губернии (Саратовском, Балашовском, Аткарском, Камышинском) были образованы подобные капиталы. Уезды предпочитали кредитоваться у губернского земства или просить заем у правительства. Каждый год поступали просьбы о ссудах от уездных управ. Особенно часто страдал от недородов Хвалынский уезд, общий долг которого по губернскому и государственному продовольственному капиталу в 1889 г. составлял значительную сумму – свыше 270 тыс. руб. [19, с. 147–149].

5 июля 1880 г. был издан специальный циркуляр, в соответствии с которым земства начали образовывать уездные продовольственные



капиталы. К 1902 г. они исчислялись суммой в 6,3 млн руб. Самый значительный продовольственный капитал имела соседняя Самарская губерния: около 820 тыс. руб. В Саратовской губернии его сумма составляла 59 тыс. руб., а в Тамбовской – всего 2 тыс. руб. Только 12 уездных земств имели продовольственные капиталы свыше 50 тыс. руб. [2, с. 334]. Безусловно, такие суммы были каплей в море народной нужды.

Вплоть до конца 1870-х гг. продовольственная помощь населению была эпизодической и бессистемной, и земство укладывалось в рамки существующих продовольственных капиталов. Но, как справедливо писал Б. Б. Веселовский, Устав от 5 июля 1834 г. был пригоден только для «мирного времени», но не для периода неурожая в силу своей чрезвычайной регламентации [2, с. 299]. Первым «звоночком», который выявил все недостатки продовольственной системы, явился голод 1879 г. Этот год оказался особенно тяжелым для Саратовской губернии: «Тяжелая эпидемиологическая обстановка в Саратовской губернии» (угроза чумы, грозившая перейти из Астраханской губернии), «опустошительные пожары, посетившие большую часть губернии, засуха, последствием которой стал повсеместный неурожай». Все это неблагоприятно сказалось на жизни населения губернии, «благополучие которой было подорвано постоянными повторяющимися неурожаями» [20, с. 1].

Голод 1879 г. застал земство врасплох. С просьбами о помощи обратилось 9 уездов из 10 (кроме Аткарского). В этих уездах неурожай поразило большинство крестьянских хозяйств. Только в Камышинском уезде в помощи нуждалось 2/3 его населения. В Царицынском уезде крестьяне не вернули даже посевного зерна. Уездные земские управы разрешили взять хлеб из запасных магазинов, но его оказалось недостаточно [20, с. 40–42].

Земские уездные собрания пораженных неурожаем уездов обратились за выдачей ссуд из губернского продовольственного капитала. В частности, только Камышинскому уезду требовалось 191 тыс. руб., Царицынскому уезду – 127 тыс. руб., Кузнецкому и Петровскому – по 20 тыс. [20, с. 43].

По минимальным подсчетам 9 уездам требовалось 684 тыс. руб., а сумма продовольственного капитала, имевшаяся в наличии в земской казне, составляла всего 231 тыс. руб. Губернское собрание ходатайствовало о выдаче субсидий из государственного продовольственного капитала в размере 453 тыс. руб. [14, с. 59–72]. Но не успело «земство распорядиться полученными деньгами», «как со всей очевидностью обнаружилась ужасающая картина последствий недорода текущего 1880 года» [14, с. 69–72].

Правительство выдавало ссуды на определенный период. В частности, в 1879–1880 гг.

Саратовское земство взяло из имперского продовольственного капитала сумму в размере почти 4 млн руб. с ежегодной выплатой 6% пени, но население губернии не могло вернуть этот долг в установленный срок. Для того чтобы дать крестьянам возможность скопить необходимые суммы для уплаты задолженности по продовольственному капиталу, Саратовское губернское земство ходатайствовало перед правительством об отсрочке взносов по казенным платежам. Но крестьянские хозяйства функционировали на грани разорения, и в 1888 г. земство вновь обратилось с ходатайством об отсрочке уплаты недоимок по государственному продовольственному капиталу сроком на 3 года [21, с. 46].

И правительство, и земство видели недостатки продовольственной системы. Сенатская комиссия, ревизовавшая Саратовскую губернию в 1881 г., потребовала сократить пособия уездным земствам, разъяряя, что они «не должны служить к развитию беспечной праздности и пагубного убеждения в несомненной выдаче пособия» [22, с. 111].

Продолжающиеся недороды на протяжении 1880-х гг. вынудили правительство принять целый ряд мер, которые расширили права земства в продовольственной сфере. В соответствии с новым Положением о земских учреждениях от 12 июня 1890 г. губернским земским собраниям было предоставлено право издавать обязательные постановления, связанные с хранением и расходом хлебных общественных запасов. В их ведении находились устройство и содержание хлебных магазинов, порядок закупки в магазины хлеба, отчетность. Однако все эти меры не привели к существенному улучшению в сфере устройства хлебных запасов в деревне, о чем свидетельствует грандиозный голод 1891 г. [18, с. 26–33].

Голод 1891 г. исследователи сравнивают с общенациональным кризисом, сопоставимым с поражением в Крымской войне и его последствиями для страны [23, с. 3]. Причинами «великого голода» ученые называют целый комплекс причин: неурожайные годы, низкий уровень развития сельского хозяйства, «голодный экспорт», фискальную политику правительства, аграрный кризис в пореформенной России [5, с. 44–46].

В Саратовской губернии к системному аграрному кризису добавился неурожай, вызванный экстремальными погодными условиями: мало снежной зимой, морозами, которые держались до конца апреля, жарой, суховеями, продолжавшимися до начала полевых работ. Голодало население всех 10 уездов Саратовской губернии. По подсчетам местной администрации, в 1891 г. в губернии было собрано всех видов зерновых культур 4,3 млн четвертей вместо потребных 11–12 млн [24, с. 123].

Ситуация с хлебозапасными магазинами в земских губерниях России оценивалась как



очень тяжелая: большая часть запасов зерна была израсходована для преодоления последствий неурожаа 1879–1880 гг., а «пополнение запасов производилось крайне медленно» [10, с. 51]. С одной стороны, зерна, хранящегося в хлебозапасных магазинах, катастрофически не хватало, с другой – часто эти запасы были столь плохого качества, что не годились на посев. Такое некондиционное зерно отправляли на прокорм населения [25, с. 11].

На деньги, полученные из имперского капитала, Саратовским земством было куплено зерно для посева и на продовольствие крестьянам: «приобретена рожь для обсеменения озимых полей в местностях с неурожаем». Причем «ссуды выдавались только на надельные земли», а «дарственникам и малоземельным» «ссуда выдавалась каждой ревизской душе по расчету на одну десятину», «переселенцам – на 1,5 десятины» [25, с. 5].

Всего в 1891–1892 гг. Саратовское земство выдало сельскому населению ссуду в 9,6 млн пудов зерна. Но ее крестьяне не смогли вернуть вовремя. Как свидетельствуют документы, их долг составлял свыше 1 млн пудов зерна и около 600 тыс. руб. Так, в Балашовском уезде крестьяне получили в ссуду 732 тыс. пудов зерна, а возвратили только 83 тыс. пудов. В Вольском уезде населению было выдано более 360 тыс. пудов, а возвращено менее одной трети – 103 тыс. пудов [26, с. 14–26].

Важной дискуссионной проблемой является вопрос об эффективности помощи голодающим в период «великого голода» со стороны правительства и земства. Ряд исследователей считали и считают, что голод сопровождался большими человеческими жертвами, и в целом продовольственная помощь правительства и общественных организаций была малоэффективна [10, с. 55]. Альтернативная точка зрения заключается в том, что продовольственная помощь, оказываемая правительством [27, с. 100–105] и земством [28, с. 12–14], была вполне успешна. Эти соображения ученых базируются на признании властью и земствами своего большого вклада в продовольственную кампанию 1891 г., но в то же время, эти два социальных института были крайне недовольны действиями друг друга в период «великого голода».

По утверждению Б. Б. Веселовского, в 1891 г. правительство потратило на продовольственную помощь 30 млн руб. [2, с. 308–309]. Е. В. Белокуров, ссылаясь на известного исследователя продовольственного вопроса в России А. С. Ермолова, приводит более значительную цифру: по его данным, за 1891–92 гг. на борьбу с голодом правительство ассигновало 175 млн руб. [4, с. 31]. Правительственная администрация упрекала земство в неэффективной трате имперского продовольственного капитала, в плохой организации помощи крестьянству в голодные годы, обвиняла

его в расточительности, преувеличении масштабов бедствия, в разращении населения «даровыми подачками». Л. Н. Толстой отмечал: «Повсюду земства требуют больших сумм, администрация считает их преувеличением... Администрация жалуется, что земства увлекаются общим настроением, и, не вникая в сущность дела, не мотивируя, пишут жалобные литературные описания нужды народной и требуют огромные суммы, которые правительство не может дать» [17, с. 143]. Этот же сюжет подметил и В. Г. Короленко, который в голодные годы посетил Нижегородскую губернию: «Известно, что пессимизм и “крики о голоде” составляют исконную вину “либералов”, литературы и земства» [29, с. 78].

Л. Н. Толстой, принимая живейшее участие в организации помощи голодающим и зная реальную ситуацию, был убежден в том что «чем больше будут даровые пособия, тем более ослабится энергия народа, а чем более ослабится энергия народа, тем более увеличится нужда. А не помогать нельзя». Ситуация казалась тупиковой. «В этом cercle vicieux (заколдованном кругу) бьются администрация и земство» [17, с. 157].

В свою очередь, земские гласные были уверены в том, что «земству в борьбе с этим бедствием (голодом 1891 г. – Е. М.) пришлось играть главную роль» [30, с. 51]. Земства, так же как и правительственная администрация, своей основной заслугой считали, что их продовольственная политика позволила избежать многочисленных человеческих жертв. Саратовские земцы подчеркивали, что «в 1891 году люди не умирали» [25, с. 16]. В других губерниях была схожая картина: объединенными усилиями правительства, земств, РОКК, меценатов вымирание населения было предотвращено. Однако качество жизни крестьянства, и так невысокое, резко ухудшилось в период «великого голода». О последствиях голодных и полуголодных лет рассказывал В. А. Федоровский, председатель Саратовской губернской управы. Он отмечал, что народ питался картофелем и капустой, пока они были; лебедой с отрубями с примесью некоторого количества муки, даже колобом, которым откармливают скот...» [15, с. 11–12]. Об ужасном качестве пищи «из тяжелой клейкой массы из разной дряни» свидетельствуют очевидцы и из других губерний [29, с. 63]. Отсюда сильное развитие нищенства, «голодовщина» «с ее спутниками: тифом, цингой, и прочими эпидемиями в нетопленных избах» [29, с. 38–39; 31, с. 195]. Низкое качество питания приводило к массовым хроническим заболеваниям детей и взрослых, о чем неоднократно говорили земские врачи [32]. О болезнях сельского населения, постоянных спутниках голодных лет, и в частности, «великого» голода 1891 г., свидетельствуют не только земская документация, но и публикации представителей русской творческой интеллигенции, писателей и журналистов [17, 29, 33, 34; 35, с. 363–364].



Бескормица приводила к падежу скота. «В 1891 г. не было корма, население кормило скот листьями» и «скотдох», – отмечалось в журналах губернского земского собрания, – а для Саратовской губернии вопрос «о прокормлении скота даже важнее вопроса о прокормлении людей, ибо человек постарается добиться работы, пропитания. Ведь не в аравийской степи мы живем» [25, с. 15–16].

Невозможность прокормить себя и домашнюю скотину приводила к ее массовому забою или продаже. «Продавался уже самый необходимый скот», – с горечью говорили земские гласные, что вело «к окончательному расстройству крестьянского хозяйства» [15, с. 11–12]. Такая же ситуация существовала и в других губерниях России [33, с. 239].

Разорение крестьянских хозяйств порождало массовую миграцию как в пределах Саратовской губернии, так и за ее границами. Этот процесс приобрел огромные масштабы в начале XX в. Большая часть населения «побуждаема была уйти из деревни, чтобы кормиться подаянием» [15, с. 11–12]. Саратовские земские гласные сообщали о массовом скоплении голодающих людей в уездных городах, но самое большое их количество сосредоточилось в губернском центре: «Население деревни ищет работу в Саратове, – отмечал председатель губернской управы К. Н. Grimm. – Сюда стекается масса пришлого люда» [36, с. 446]. Призрак голода гонит крестьян сотнями на заработки в Закаспийский край и Баку [31, с. 189].

Голод 1891 г. стал переломным моментом в широком развитии земских социально-экономических практик. Как отмечали саратовские земские гласные, «в области экономической и сельскохозяйственной деятельности роль отправного и опорного пункта сыграл голод 1891 г.» [30, с. 51].

«Великий голод» привел земства к нескольким важным выводам. С одной стороны, они настаивали на децентрализации продовольственной помощи населению, что способствовало обострению дискуссии о мелкой земской единице, ибо основная помощь крестьянам оказывалась уездными земскими учреждениями, которые, по мнению земских гласных, слишком «далеки от народа», чтобы оказать помощь всем нуждающимся. Poleмика, начатая газетой «Земство» и альманахом «Вестник Европы» вокруг мелкой земской единицы, активно велась с начала 1880-х гг. В качестве «фундамента» политического института многие земцы видели волостное земство. Дальнейшая активизация этой дискуссии происходит в начале XX в. в связи с принятием нового законодательства по продовольственному делу.

С другой стороны, многие земские гласные считали, что одна из причин неудач продовольственной кампании 1891–92 гг. заключалась в отсутствии солидарности земств, контактов между

ними, общеземских капиталов. Вятское земство предложило создать общеземскую организацию (1893 г.) в области ведения продовольственного дела [2, с. 323]. Но первоначально ОЗО возникла для помощи больным и раненым воинам в период Русско-японской войны. Только 8 июля 1905 г. на съезде земских и городских деятелей было принято решение о превращении ОЗО в организацию благотворительной помощи.

Главными направлениями в социально-экономических практиках земства в 1890-е гг. стали организация агрономической помощи населению, развитие страхового дела, кооперации, поддержка кустарных промыслов, повышение сельскохозяйственной грамотности крестьянства, широкое распространение общественных работ. Основную задачу земские учреждения видели в мерах, которые бы позволили, с одной стороны, избежать социального иждивенчества со стороны крестьян, с другой – создать с помощью общественных работ необходимую инфраструктуру в деревне. Земства, по мнению земских гласных, должны «помочь населению» не превратиться «в дармоедов», лежащих «на печи» и едящих «земский хлеб». Саратовские земцы были убеждены: «Чем больше будет работ, тем лучше» [25, с. 20, 36].

До 1890-х гг. вопрос об общественных работах органами земского самоуправления почти не ставился. По свидетельству Б. Б. Веселовского, в начале 1880-х гг. только три российских земства (Саратовское, Екатеринославское, Самарское) проводили общественные работы и получили на эти цели из имперских средств 640 тыс. руб. [2, с. 351–352].

Правительственная администрация, анализируя опыт голодных лет, так же, как и земства, пришла к выводу о том, что нужно перейти от денежной и натуральной помощи крестьянству к проведению общественных работ. Они, с одной стороны, должны дать возможность крестьянам заработать деньги на собственное пропитание и своей семье, с другой – решить назревшие проблемы по благоустройству селений и дорожному делу, обеспечить значительный приток дешевой рабочей силы, что потенциально было весьма выгодно для государственной казны [37, с. 104–105].

В начале 1892 г. были начаты общественные работы, руководство которыми поручалось генерал-лейтенанту М. Н. Анненкову, участнику Крымской и Русско-турецкой войн, бывшему управляющему Закаспийской железной дорогой. По общему признанию, общественные работы закончились неудачей [2, с. 352; 38, с. 421]. Показателем этого стала крайне невысокая эффективность: расходы на проведение общественных работ составили 10 млн руб., а к трудовой деятельности было привлечено всего 88 тыс. чел. [37, с. 104–105]. Очень часто созданные сооружения в эпоху «анненковской эпопеи» стали памятниками бесхозяйственно потраченных средств: «Образец этого мы видели, когда проводились



общественные работы под руководством генерала Анненкова, – отмечало Саратовское земство. – Около Камышина и сейчас есть мостовая, которую все объезжают. Это своего рода монумент и памятник общественных работ генерала Анненкова» [25, с. 24–25].

Одновременно правительство стремилось реорганизовать систему продовольственного обеспечения сельского населения. Особая комиссия под руководством товарища министра В. К. Плеве, образованная 18 февраля 1893 г., должна была оценить эффективность борьбы с голодом 1891–1892 гг. Комиссия обвинила земство в несостоятельности и рекомендовала вернуться к положениям старого Продовольственного устава 1834 г., построенного на принципах солидарности и ссудности [2, с. 330].

Новое законодательство по продовольственному делу состояло из «Временных правил по обеспечению продовольственных потребностей сельских обывателей» (от 12 июля 1900 г.), разъяснения (от 1 января 1901 г.), циркулярах правительства (от 21 марта и 17 августа 1901 г.). Продовольственное дело изымалось из ведения земства и передавалось в руки центральной и местной администрации.

Согласно новому законодательству общее руководство продовольственным делом находилось в ведении МВД. На местах оно контролировалось губернаторами, губернскими земскими присутствиями, земскими начальниками, которые наблюдали за хлебозапасными магазинами и правильным составлением списков нуждающихся [39, с. 140–154].

Однако правительство не решилось совершенно лишить земство всех компетенций в сфере продовольственной помощи населению. В круг полномочий органов земского самоуправления входили различные формы благотворительной деятельности (проведение общественных работ, создание бесплатных столовых, лечебно-питательных пунктов); организация земской сельскохозяйственной статистики; продажа населению хлеба по заготовительной цене [10, с. 57]. На эти цели правительство отпускало деньги из имперского капитала. Продажа хлеба населению шла по особым спискам, где по закону «учитывались только надельные земли, а «арендованные не принимались во внимание» [40, с. 332–333].

В среде историков новое законодательство по продовольственному делу имело и имеет широкий спектр трактовок: от полного неприятия до позитивных оценок. С критикой Временных правил выступил Б. Б. Веселовский, который утверждал, что они поставили «земства в орудия исполнения поручений администрации по продовольственной части» [2, с. 333]. Выход из сложившейся ситуации историк видел в создании мелкой земской единицы, в введении принципа всесословности в продовольственную систему, в организации взаимного земского страхования.

По мнению С. И. Чудова, правительственные узаконения позволяли избегать катастрофических последствий в экономической и демографической жизни страны, но не могли кардинально изменить ситуацию с продовольственной безопасностью страны [41, с. 56].

Противоположной точки зрения придерживаются И. А. Тарасова [10, с. 57], В. Н. Круглов [27, с. 99–103], М. К. Стэльмах [39, с. 151], которые полагают, что в результате законотворческих усилий правительства в целом была сформирована достаточно эффективная система продовольственной безопасности, позволившая предотвратить последствия неурожаев.

Оригинальный взгляд на указанную проблему представлен японским историком К. Мацузато, который утверждает, что Временные правила явились закономерным итогом эволюции хлебозапасной системы России. Автор убежден в том, что земства сами стремились переложить составление списков нуждавшихся на плечи земских начальников. Новое законодательство, по мнению историка, стало возвращением к положениям старого Устава 1834 г., и «земства в принципе не протестовали против “сокращения” своих полномочий, предусмотренных Временными правилами 1900 г.». Далее автор утверждает, что нормативно-правовой акт узаконил разделение полномочий по функциональному принципу между земствами и администрацией [7, с. 192–194].

Фактологический материал, характеризующий реакцию российских земств на новые законы, с одной стороны, свидетельствует о том, что земства были крайне недовольны новыми Правилами [4, с. 35]. В частности, Саратовское земство отмечало, что списки нуждавшихся «составлялись земскими начальниками и утверждались губернским присутствием, которые урезали помощь до 2/3». Более того, часто «в списки включались те, кто не нуждались в помощи и не включались нуждающиеся» [40, с. 317], ибо четкие критерии нужды и ее признаки не были прописаны в законодательстве [42, с. 228–229]. Иногда в перечни вносились близкие родственники и знакомые. В результате в них было так напутано, «что сам архирей не разберет» [29, с. 55; 43, с. 68–69].

После издания закона 1900 г. многие земства ходатайствовали об его отмене и пересмотре при участии органов земского самоуправления. В 1902 г. с таким ходатайством выступило Саратовское земство. На губернском земском собрании Временные правила резко критиковал губернский гласный, известный правовед С. А. Котляревский, за то, что закон базировался на Уставе 1834 г. и ничего общего не имел с интересами населения. Земские гласные поддержали позицию юриста, указав на недостатки нормативно-правового акта. По их мнению, невозможно отделить продовольственное дело от других социально-



экономических практик, имевших целью поднятие благосостояния населения. Они считали, что коронная администрация незнакома с положением на местах [2, с. 336]. Одновременно этот закон, по мнению саратовских земцев, тормозил творческую работу земских учреждений [28, с. 12–14].

С другой стороны, думается, что действительного функционального размежевания обязанностей между земствами и администрацией не произошло. Полномочия земств и администрации не были четко прописаны в законе, и «продовольственные обязанности» между двумя учреждениями, привели к ненужному параллелизму в действиях земства и администрации [2, с. 336]. На мой взгляд, справедливо утверждение Е. В. Белокурова, согласно которому основы продовольственной системы не были изменены, совершилось лишь ее административное преобразование [4, с. 35].

Временные правила поставили органы земского самоуправления в подчиненное положение от бюрократических структур. В частности, собственных средств земству не хватало, и они зависели от ассигнований из государственного казначейства. В соответствии с Временными правилами (ст. 9) местные учреждения получали ссуды по смете из специальных средств Министерства внутренних дел на срок не более трех лет; в случае необходимости разрешались отсрочки по возврату ссуд, отпущенных из общего по империи продовольственного капитала на период до трех лет и из местных продовольственных средств – на срок свыше шести лет. Министр внутренних дел определял условия ассигнования безвозвратных пособий из имперского продовольственного капитала [10, с. 57].

Новое законодательство не оправдало возлагавшихся на него правительством надежд: продовольственных запасов и капиталов оказалось недостаточно для удовлетворения нуждавшегося населения неурожайных губерний, вновь потребовались многомиллионные затраты из государственного казначейства. В неурожайный 1901 г. расходы правительства на продовольственные мероприятия достигли 35 млн руб., в 1905–1906 гг. – свыше 250 млн руб., в 1911 г. – 160 млн руб. [39, с. 142].

Земство вращалось в кругу паллиативов [2, с. 324] или, по словам Л. Н. Толстого, в «cercle vicieux» [17, с. 157]. Оно спасало крестьян от голодной смерти, но не могло радикально изменить состояние продовольственного дела, тесно связанного как с аграрным строем России, так и статусом земских учреждений в имперской политической системе.

Органы земского самоуправления были лишены реальной власти в одной из важнейших социальных сфер – обеспечения продовольствием населения России. И земство, и правительство понимали ущербность хлебозапасной системы. Об этом свидетельствуют постоянные требования

органов земского самоуправления отменить существующие правила, регламентирующие полномочия земств в продовольственном деле, а также возникавшие в начале XX в. проекты правительства, которые должны были изменить status quo в важнейшей сфере внутренней политики государства.

Список литературы

1. Земское самоуправление в России. 1864–1918 / под ред. Н. Г. Королевой : в 2 кн. Кн. 1 : 1864–1904. М. : Наука, 2005. 428 с.
2. Веселовский Б. Б. История земства за сорок лет : в 4 т. Т. 3. СПб. : издательство О. Н. Поповой, 1909. 703 с.
3. Рогожина А. С. Формирование системы продовольственного обеспечения в российской деревне в 30–90-е годы XIX века (по материалам Орловской и Тамбовской губерний) : автореф. дис. ... канд. ист. наук. Брянск, 2013. 24 с.
4. Белокуров Е. В. Продовольственная кампания 1901–1902 годов: к вопросу об организации продовольственного дела в России (конец XVIII – начало XX века // Исторический журнал: научные исследования. 2012. № 6 (12). С. 27–37.
5. Пьянков С. А., Михалев Н. А. Голод 1891–1892 гг. в советской и современной отечественной историографии // Вестник Вятского государственного гуманитарного университета. Исторические науки и археология. 2015. № 4. С. 44–55.
6. Нефедов С. А. Уровень потребления в России начала XX века и причины русской революции // Общественные науки и современность. 2010. № 5. С. 126–137.
7. Мацузато К. Сельская хлебозапасная система в России, 1864–1917 // Вопросы истории. 1995. № 3. С. 185–197.
8. Абрамов В., Мацузато К., Ярцев А. Земский феномен. Политологический подход. Саппоро : Slave Research, Hokkaido University, 2001. 221 с.
9. Морозова Е. Н. Саратовское земство. 1866–1890 / под ред. Н. М. Пирумовой. Саратов : Издательство Саратовского университета, 1991. 180 с.
10. Тарасова И. А. К вопросу о взаимодействии Министерства внутренних дел Российской империи и органов местного самоуправления в деятельности по нейтрализации последствий неурожая 1891 года // Юридические записки. 2013. № 1. С. 51–57.
11. Харизоменов С. А. Экономическая деятельность земства: Краткая историческая записка. Саратов : Типогр. Саратовской губерн. земской управы, 1888. 44 с.
12. Галямичев А. Н., Данилов В. Н., Морозова Е. Н., Чернова Л. Н. Власть и общество: российский и зарубежный исторический опыт / под ред. В. Н. Данилова, Л. Н. Черновой. Саратов : Саратовский источник, 2023. 304 с.
13. Государственный архив Российской Федерации (далее – ГА РФ). Ф. 102 (Департамент полиции). Оп. 7. 1884. Д. 88. Ч. 16.



14. Доклады Саратовской губернской земской управы очередному Саратовскому губернскому земскому собранию 1880 г. Саратов : Типогр. Саратовской губерн. земской управы, 1880. 278 с.
15. Доклады Саратовской губернской земской управы очередному Саратовскому губернскому земскому собранию 1882 г. : в 2 ч. Саратов : Типогр. Саратовской губерн. земской управы, 1882. Ч. 2. 167 с.
16. Государственный архив Саратовской области (далее – ГАСО). Ф. 5 (Губернская земская управа). Оп. I, Д. 17.
17. Толстой Л. Н. Голод или не голод? 26 мая 1898 // Собрание сочинений : в 22 т. Т. 17 : Избранные публицистические статьи. М. : Художественная литература, 1984. 295 с.
18. Тетерина Е. А., Ульянов А. Е. К вопросу о продовольственном положении в Среднем Поволжье в конце XIX – начале XX в. // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Гуманитарные науки. 2010. № 4 (16). С. 26–33.
19. Журналы заседаний XXV очередного Саратовского губернского земского собрания 1890 г. с 7 по 21 декабря. Саратов : Типогр. Саратовской губерн. земской управы, 1890. 287 с.
20. Что принес нам 1879 год? Исторический очерк. Бм., бг. 176 с.
21. Журналы заседаний очередного Саратовского губернского земского собрания 1888 г. Саратов : Типогр. Саратовской губерн. земской управы, 1888. 346 с.
22. Доклады Саратовской губернской земской управы очередному Саратовскому губернскому земскому собранию 1881 г. : в 2 ч. Ч. 2. Саратов : Типогр. Саратовской губерн. земской управы, 1881. 264 с.
23. Соколов Н. П. Голод 1891 г. и общественно-политическая борьба в России : автореф. дис. ... канд. ист. наук. М., 1987. 26 с.
24. Очерки истории Саратовского Поволжья : в 3 т. / под ред. И. В. Пороха. Т. 2, ч. 1 (1855–1894). Саратов : Издательство Саратовского университета, 1995. 320 с.
25. Журналы экстренного Саратовского губернского земского собрания сессии 1–2 августа 1898 года. Саратов : Типогр. Саратовской губерн. земской управы, 1898. 37 с.
26. Доклад губернской земской управы о работе продовольственного отделения по окончании расчетов по продовольственным операциям 1891 и 1892 гг. Бм., бг. 26 с.
27. Круглов В. Н. Царь-голод. Факты против мифов // Сборник русского исторического общества. 2011. № 11 (159). М. : Русская панорама. С. 87–106.
28. Сухоплюев И. К. Народное продовольствие и земство // Саратовская земская неделя. 1905. № 9. С. 12–14.
29. Короленко В. Г. В голодный год // Полное собрание сочинений : в 9 т. Т. 5. Пг. : Издательство Ф. Маркса, 1914. 424 с.
30. Журнал торжественного заседания 19 января 1914 года, посвященный пятидесятилетию земских учреждений. Саратов : Типогр. Саратовской губерн. земской управы, 1914. 58 с.
31. Дюбюк Е. Предполагаемые результаты неурожая в 1905 г. в хозяйстве Саратовского крестьянина // Сборник сведений по Саратовской губернии за 1905 год. : в 2 вып. Вып. 2. Бм, бг. С. 163–196.
32. Горовиц-Власова Л. М. Записки земского врача. URL.: <http://akniga.org/gorovic-vlasova-lyubov-zapiski-zemskovo-vracha> (дата обращения: 17.04.2022).
33. Михневич В. О. Черные дни. Из поездки по шести губерниям, пострадавшим от неурожая, в конце 1891 года. Наблюдения и заметки. СПб. : Типогр. газеты «Новости», 1892. 290 с.
34. Шмурло Е. Ф. Голодный год (1898–1899). М. : Книжное дело, 1900. 198 с.
35. Чехов А. П. Голодающие дети // Сочинения : в 18 т. Т. 16. М. : Наука, 1979. С. 363–364.
36. Журналы заседаний 41-го очередного Саратовского губернского земского собрания 1–16 декабря 1906. Саратов : Типогр. Саратовской губерн. земской управы, 1907. 562 с.
37. Рогожина А. С. Организация общественных работ в Российской империи во время голода 1891–1892 гг. // Научные новости БелГУ. Серия : История. Политология. 2015. № 19 (216), вып. 36. С. 103–109.
38. Белокуров Е. В. Общественные работы как средство помощи голодающим в России (1891–1914 гг.) // Экономическая история. 2020. Т. 16, № 4. С. 418–430.
39. Стэльмах М. К. Организация продовольственного дела в Пермской губернии в конце XIX – начале XX в. // Проблемы истории, филологии и культуры. 2010. № 2. С. 140–154.
40. Журналы заседаний 46-го очередного Саратовского губернского земского собрания сессии 1911 г. Саратов : Типогр. Саратовской губерн. земской управы, 1912. 493 с.
41. Чудов С. И. Хлебные запасные магазины на Европейском Севере России в XVIII – начале XX века: дис. ... канд. ист. наук. Сыктывкар, 2017. 206 с.
42. Ермолов А. С. Наши неурожай и продовольственный вопрос : в 2 ч. Ч. 1. СПб. : Типогр. В. Киршбаума, 1909. 598 с.
43. Фоломеев С. Н. Власть и общество в условиях кризиса: социальные последствия голода 1891–1892 годов в Самарской губернии // Психология и социология истории. 2015. № 2. С. 64–79.

Поступила в редакцию 13.05.2024; одобрена после рецензирования 29.05.2024; принята к публикации 28.06.2024
The article was submitted 13.05.2024; approved after reviewing 29.05.2024; accepted for publication 28.06.2024