

УДК 94 (47)
ББК 63.3(2)5

ISSN 2409-630X

И. В. Поткина

доктор исторических наук, доцент, член Исполкома Международной ассоциации экономической истории, Москва, Россия, e-mail: potka@inbox.ru

РЕГУЛИРОВАНИЕ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ В РОССИИ В ГОДЫ ПЕРВОЙ МИРОВОЙ ВОЙНЫ

В статье анализируются нормативно-правовые акты периода Первой мировой войны, регулировавшие социальную сферу. В общей сложности выявлено 167 постановлений, которые позволили определить приоритетные направления адресной поддержки населения. 1916 г. стал пиком законодательной инициативы правительства в социальной политике, когда было принято 77 правовых актов. Наибольшее число постановлений за 1914–1917 гг. коснулось проблемы выплаты пособий и пенсий военнослужащим, призванным в действующую армию и флот, и их семьям. В центре внимания автора также государственные меры по обеспечению вынужденных переселенцев, по эвакуации казенных и общественных учреждений, должностных лиц и их семей, по урегулированию цен на жилье и повышению окладов служащих и наемных работников правительственных учреждений в связи с удорожанием жизни. Рассмотрены вопросы либерализации гражданско-правовых отношений, в частности отмена черты оседлости и допуск женщин к государственной службе. Автор остановилась на вопросах эффективности социальной поддержки населения в условиях войны. В статье анализируется ряд мер, оказавших опосредованное воздействие на непродовольственную социальную ситуацию в стране. Это – ценовая политика, урегулирование рынка продовольствия и других товаров первой необходимости. Общий вывод автора сводится к тому, что политика правительства носила многомерный и комплексный характер и соответствовала базовым критериям прогрессивной модели социальной работы.

Ключевые слова: Первая мировая война, социальная политика, нормативно-правовые акты, пособия, беженцы, эвакуация, цены, инфляция, внутренний рынок.

Для цитирования: Поткина И. В. Регулирование социальной сферы в России в годы Первой мировой войны. // Экономическая история. – 2017. – № 1. – С. 36–49.

Благодарность: Исследование выполнено при поддержке Российского научного фонда (грант № 15-01-00028)

I. V. Potkina

doctor of historical sciences, associate professor., EC member of the International Economic History Association, Moscow, Russia, e-mail: potka@inbox.ru

SOCIAL CONTROL DURING THE FIRST WORLD WAR IN RUSSIA

The article analyzes the regulatory enactments in the social sphere. The author discovered a total of 164 ordinances, which allowed defining priority areas for categorical aid of the population.

© Поткина И. В., 2017

The year of 1916 was the peak of the legislative activities of the government in social policy when it was adopted 78 legal acts. During 1914–1917 the largest number of ordinances touched upon the problems of payment of benefits and pensions to servicemen, drafted into the combat army and fleet, and their families. The author also focuses on the state measures for ensuring refugee migrants, evacuation of state-owned and public institutions, officials and their families, regulation of housing prices, increasing of salaries of employees and workers in the governmental agencies due to high cost of living. Liberalization of civil legal relations is under consideration too, in particular the questions of abolition of the Jewish Pale and admission of women to the state service. The author dwelled on a question of efficiency of social support for the population in conditions of war. This article analyzes a number of measures that have had an indirect impact on the complicated social situation in the country. It was price policy, food products and other basic necessities of market. The overall conclusion of the author is that the Government policy was of multidimensional and had complex nature and corresponded to the basic criteria of a progressive model of social work.

Keywords: the First World War, social policy, regulatory enactments, financial allowances, refugee migrants, evacuation, prices, inflation, domestic market.

For citation : Potkina I. V. Social control during the first world war in russia. Jekonomicheskaja istorija – Economic history. 2017. No. 1. P. 36–49.

Acknowledgements: The work was supported by grant RNF (N 15-01-00028).

Разразившаяся в 1914 г. мировая война дала мощный импульс правительству России к корректировке принятого законодательства в сфере экономики и социальных отношений. Корпус выявленных военных нормативных актов насчитывает более 1 279 документов разного формата. Пик законодательной активности правительства Российской империи приходится на 1916 г., когда было выпущено рекордное число постановлений – 437 (в среднем по 36 актов в месяц). Временное правительство превзошло предшественника, издав за неполных восемь месяцев более 399 актов (в среднем около 50 актов в месяц), относящихся к регулированию экономики. Такой массив постановлений, принятых за короткий период времени, – прямое свидетельство масштабного вмешательства государства в народное хозяйство. Это также говорит о коренном изменении системы управления экономикой.

Направления правового регулирования определились быстро, затронув внутреннюю и внешнюю торговлю, ценообразование, налоги и акцизы, финансы, обеспечение сырьем промышленных предприятий и многое другое. Большая группа документов коснулась создания новых регулирующих и контролирующих органов, в ведении которых находилось все народное хозяйство. Однако

рекордное количество нормативно-правовых актов было принято в сфере корректировки социальных отношений и защиты населения от тягот войны. В общей сложности правительство Российской империи рассмотрело и одобрило 167 распоряжений. Эти постановления прямо или косвенно были связаны с главными направлениями правового регулирования, и они составили источниковую базу для выявления общих тенденций социальной политики военного времени.

Анализ содержания выпущенных актов показал, что социальная политика правительства Российской империи была многогранной и всеохватывающей, в результате чего затронула широкие слои населения. Корпус документов можно условно поделить на несколько неравновеликих групп. Это постановления – о «сухом законе», пособиях, пенсиях и различных денежных вознаграждениях, ответственных филантропических органах и порядке их финансирования, сиротах войны, эвакуации госучреждений, беженцах, надбавках «по случаю вздорожания жизни», заморозке цен на жилье, трудовой мобилизации, освобождении от уплаты налогов и взысканий по ссудам лиц, призванных на войну, и др. Самая большая группа документов связана с материальной поддержкой раненых и больных военнотру-

жащих, членов семей, погибших на войне, участников боевых действий.

Структура органов, в чьем ведении находились вопросы социальной поддержки населения, была довольно проста. На все филантропические организации, функционировавшие в мирное время, возложили обязанности по обеспечению лиц, прямо или косвенно пострадавших от боевых действий. Вместе с тем в первые дни войны именным указом императора от 11 августа 1914 г. создавался Верховный совет, в чьи функции входили руководство и объединение «правительственной, общественной и частной деятельности по призрению семей лиц, призванных на войну, а также семей раненых и павших воинов». Спустя пять месяцев его полномочия расширились, и Совет стал оказывать трудовую помощь, т. е. подыскивать работу для членов семей военнослужащих. Финансирование филантропических организаций осуществлялось за счет казначейства, разного рода пожертвований, а также отчислений с тех или иных пошлин, взимаемых в пользу государства [13, ст. 2239, 2281, 2366; 14, ст. 148]. В годы войны возникло лишь несколько новых институций, в частности Комитет вел. кн. Татьяны Николаевны для оказания временной помощи пострадавшим от войны, Комитет вел. кн. Елизаветы Федоровны по снабжению искусственными конечностями, протезами и механическими приспособлениями увечных воинов и неимущих людей. Что касается прежних государственно-общественных благотворительных учреждений, то их функции были скорректированы. Например, Романовский комитет стал заниматься также призрением детей нижних чинов, мобилизованных в действующую армию, а Комитет вел. кн. Марии Павловны начал снабжать одеждой всех солдат, которые отправлялись в отпуск по болезни, а не только тех, кто увольнялся из лечебных заведений [13, ст. 2367, 2403; 14, ст. 2696; 15, ст. 35].

Самое большое количество постановлений связано с проблемой выплаты пособий и пенсий военнослужащим, призванным

на войну, и их семьям. Общее число такого рода нормативных актов в царский период составило не менее 78, т. е. почти половину от общего числа. При этом пик законодательной активности по данному вопросу стал 1916 г., в общей сложности по всем направлениям социальной политики в тот год было принято 77 актов. Как известно, выплата денежных вознаграждений была юридически закреплена рядом принятых ранее законов. Это и Свод военных постановлений, в котором часть II книги VIII была посвящена вопросам присуждения наград, выплаты пенсий и пособий, а также делу попечения. Это и Положение о призрении нижних воинских чинов и их семейств от 25 июня 1912 г., по которому в сферу действия закона включались нетрудоспособные, вдовы и сироты. В годы войны политика социальной защиты населения стала одной из главных, и ее развитие было связано с распространением на новые регионы действия уже принятых законов, расширением социальной базы и пополнением перечня выдаваемых денежных вознаграждений и способов организованной помощи.

Основополагающими в цепочке нормативных актов военного времени стали несколько законов: 1) Положение о призрении семейств призванных на действительную военную службу вольнонаемных служащих в центральных и местных установлениях, а равно семейств вольнонаемных мастеровых, рабочих и низших служащих казенных заводов и фабрик от 9 августа 1914 г.; 2) Правила о порядке назначения, отпуска и учета денежного довольствия семействам военнослужащих, убитых, умерших от ран, без вести пропавших и умерших от болезней, полученных на войне от 8 сентября 1914 г.; 3) Положение об обеспечении семейств, призванных на действительную военную службу вольнонаемных, получающих содержание из земских средств от 4 ноября 1914 г.; 4) Временные правила о дополнительных из казны пособиях служащих в учреждениях гражданского ведомства в районах военных действий от 13 марта 1915 г.; 5) Положение о дополнительном

в районе военных действий довольствию служащих, мастеровых и рабочих на правительственных путях сообщения от 28 апреля 1915 г. [13, ст. 2282, 2448, 2916; 14, ст. 760, 1054]

Как показывают современные исследования, в целом правительственную политику адресной социальной помощи семьям призванников можно без натяжек признать результативной, причем, по мнению Н. Л. Пушкаревой и П. П. Щербинина, сама «работа была организована неплохо». К 1916 г. было удовлетворено 26 956 ходатайств только по дополнительным единовременным пособиям, а за время войны семьям нижних чинов выплатили в качестве пособий 5,715 млн руб. [11, с. 149, 160].

В обозначенной выше череде нормативных актов большое значение, с нашей точки зрения, имели постановления, направленные на материальную поддержку сестер милосердия, которые добровольно взвалили на свои плечи тяжелейший труд по обслуживанию раненых, находившихся на излечении в постоянных военных и эвакуационных госпиталях, местных лазаретах. В частности, им на время обязательного продолжительного по тем временам отпуска (не более шести недель) сохранялось в полном объеме жалование [14, ст. 2113; 15, ст. 606].

Как видно, названная группа законов, помимо самих военных, находившихся в действующей армии и на флоте, охватила те категории населения, которые были на службе в государственных гражданских и земских учреждениях, казенных торгово-промышленных предприятиях, на железных дорогах и в военных госпиталях.

В 1915 г., когда уже определился характер войны и стали ясны масштабы постигшего простых людей бедствия, в форме именного указа 7 июля был принят примечательный закон, который по стилистике текста совсем не походил на стандартный нормативно-правовой акт. В нем шла речь об учреждении земледельческих приютов для детей увечных и павших воинов. Император Николай II обращался ко всем подданным, озабоченный тем, что «кро-

вополитнейшая из войн грозит безмерно умножить число осиротевших семейств». Он был убежден, что с задачей справятся земские учреждения, однако обращался за помощью к «городам, сословным и благотворительным обществам и частным лицам», надеялся на «участие в этом святом деле монастырей, приходов, церковных попечительств и братств», верил, что на призыв откликнется «вся Русь без различия народностей, сословий и состояний». Целью земледельческих приютов являлось «призрение, трудовое воспитание и обучение в условиях обычного уклада жизни местного населения детей увечных и павших воинов, в возрасте не свыше 17 лет, без различия их исповедания, народности, пола и состояния». Тем, кто пожертвует значительные суммы или же откроет на собственные средства подобные заведения, присваивалось звание почетных попечителей, даровалось право участия в заседаниях местного отделения Романовского комитета [14, ст. 1581]. Особо следует подчеркнуть, что указ императора имел всесословный характер. Именно последнее станет отличительной чертой законодательства военного времени.

Второй по значимости, но не по количеству документов, на наш взгляд, является небольшая серия постановлений, направленная на решение проблем вынужденной миграции. С новым явлением, носившим массовый характер, Россия столкнулась летом 1915 г., когда в результате отступления русской армии хлынул поток беженцев с запада страны. До этого число вынужденных переселенцев было незначительным, и с их обустройством успешно справлялись Комитет вел. кн. Татьяны Николаевны, местные власти, военное ведомство и частные благотворительные организации. По подсчетам историков, в конце 1915 г. в центральной части Европейской России насчитывалось более 2,7 млн беженцев [6, с. 108]. Когда проблема приобрела масштабный характер, правительство достаточно быстро скорректировало подходы к ее решению, практически мгновенно отреагировав на изменение ситуации.

Сначала появилось распоряжение министра внутренних дел, одобренное Совмином 24 июля, о том, что на членов Государственного Совета С. И. Зубчанинова и князя С. П. Урусова были возложены обязанности по устройству беженцев Северо-Западного и Юго-Западного фронтов. Однако усилий двух, пусть даже и добросовестных, людей было явно недостаточно, поскольку необходимо было выработать общие правила, обязательные к исполнению по всей стране. 30 августа 1915 г. принимается закон об обеспечении нужд беженцев, проведенный через Госсовет и Государственную Думу, что было довольно редким явлением в годы войны. Согласно ему учреждалось Особое совещание по устройству беженцев как высший государственный институт, в чье ведение входили руководство, контроль и координация принимаемых мер. В его состав вошли помимо представителей высших органов государственной власти делегаты от ряда общественных организаций: всероссийских земского и городского союзов, от Польского, Армянского, Еврейского комитетов помощи жертвам войны, от Бакинского, Литовского, Латышского благотворительных обществ по оказанию помощи пострадавшим от войны. Одновременно из средств государственного казначейства в распоряжение министра внутренних дел, который возглавил новый орган, перечислялось 25 млн руб. «на скорейшее устройство дела по обеспечению... участи» вынужденных переселенцев [14, ст. 1842]. Закон носил всесторонний характер и коснулся таких жизненно важных вопросов, как обустройство на новом месте и возвращение в родные края, регистрация, восстановление хозяйств, оценка брошенного движимого и недвижимого имущества, возмещение убытков, причиненных войной, оказание ссудной помощи, удовлетворение духовно-образовательных потребностей, содействие в общении с родственниками, оставшимися на родине. И, наконец, в 1916 г. законодательным порядком были увеличены нормы пособий, которые выдавал Романовский комитет детям-сиротам беженцев [15, ст. 1624].

Проблема вынужденной миграции в современной отечественной историографии активно изучается как в общероссийском масштабе, так и в региональном разрезе. При этом в центре внимания историков по преимуществу оказались губернии европейской части страны, где сосредоточилось наибольшее число беженцев (до 85 %). Эти исследования показали, что и в данном случае коронная администрация вместе с общественными организациями, несмотря на гигантскую численность перемещенных лиц (от 5 млн чел. за 1914–1917 гг.) неплохо справлялась с потоком людей и оказалась способной организовать им действенную помощь [1; 5; 6; 8; 9; 17].

В связи с проблемой миграции населения, на наш взгляд, следует упомянуть один примечательный закон, принятый 10 июля 1915 г. как ответная реакция российского правительства на события, связанные с созданием Австро-Венгрией первого концентрационного лагеря в Талергофе (1914–1917). Это – Положение Совета министров «О переселении на казенные земли Азиатской России русских галичан», пострадавших от жесточайших репрессий за свою веру и симпатию к России. Суть его заключалась в том, что всем желающим принять российское подданство дать право получить его по упрощенной процедуре без предварительного пятилетнего проживания внутри страны [14, ст. 1711]. Как показали Н. А. Михалев и С. А. Пьянков, из Галиции в Россию прибыли 95,1 тыс. беженцев, спасавшихся от военных действий, а Сибирь приняла на себя только 2,2 % вынужденных переселенцев [8, с. 101–102]. Какое число людей воспользовалось этим законом, неизвестно, однако он ярко демонстрирует гуманитарную составляющую внутренней политики царского правительства.

В отечественной историографии Первой мировой войны не получил должного изучения, соответствующего степени его значимости, один очень важный аспект государственной деятельности, который потребовал от правительства не только организационных усилий, но и значительных денежных

средств. Речь идет об эвакуации казенных учреждений, предприятий и служащих из зоны боевых действий и прифронтовой полосы. Первое постановление в форме Положения Совмина было утверждено 20 августа 1914 г. Этим законом устанавливались правила вывоза за счет казны по военным обстоятельствам государственного имущества, правительственных учреждений, служащих и их семейств. Эвакуация проводилась по распоряжению военного командования соответствующих местностей. Закон предусматривал также вывоз «народных святынь, предметов, ценных в государственном отношении» и всего того, что могло стать «трофеем неприятеля». При этом чиновники вместе с членами семьи незамедлительно получали прогонные деньги, самим служащим также полагались суточные, а их семействам – пособия. Одновременно устанавливались предельные нормы вывозимого багажа и прислуги. В сентябре и декабре были приняты поправки к основному закону, который был распространен на служащих судебного ведомства, они затронули и случаи вторичного выезда. В 1915 г. уточнения коснулись правил выдачи пособий для эвакуированных гражданских учреждений. Более того, постановлением от 19 октября 1915 г. право на получение пособий обрели семьи служащих, выезжавшие из Пскова, Острова, Опочки и Великих Лук. Осенью 1915 г. были приняты еще два важных распоряжения министра юстиции. Одно утверждало правила оказания помощи эвакуированным предприятиям и возобновления их работы на новом месте, другое – о порядке деятельности Эвакуационной комиссии при Особом совещании по обороне государства. Последнее дополнение к основному закону было опубликовано в январе 1916 г. [13, ст. 2325, 3498; 14, ст. 760, 2036, 2135, 2354, 2470; 15, ст. 202].

В принятых законах не был прописан механизм эвакуации, первоначально не подразумевалось создание регулирующих и координирующих органов, а только провозглашались общие основания, которыми следовало бы руководствоваться при вы-

возе государственного имущества и людей. Такая позиция властей во многом объяснялась военной доктриной тех лет, по которой предусматривалось перенесение боевых действий на территорию противника.

На данный момент нам неизвестны ни общее количество эвакуированных правительственных и казенных гражданских учреждений, ни число выехавших людей, ни объем выплаченных средств, ни места нового размещения. К сожалению, современная отечественная историография не поднимала эти проблемы. Частично они рассматривались А. Л. Сидоровым в статье, которая увидела свет в 1947 г. Впоследствии этот текст был полностью воспроизведен в его известной монографии «Экономическое положение России в годы Первой мировой войны» в качестве отдельной главы. В ней рассматривались вопросы эвакуации промышленных предприятий и деятельности Эвакуационной комиссии Особого совещания по обороне государства. Приговор советского историка оказался весьма суровым. По его мнению, эвакуация «лишь в малой мере вылилась в вывоз промышленного оборудования, сырья и рабочей силы». В итоге правительство «допустило ошибку» своим «полнейшим бездействием... в отношении эвакуации прифронтового района» [12, с. 238, 250].

На первом этапе войны вопросами регистрации вывезенных объектов занимался Комитет вел. кн. Татьяны Николаевны, чей Особый отдел собрал сведения о первых результатах данного мероприятия, охватившего 25 западных и южных губерний России. Сведения были опубликованы отдельной брошюрой в виде перечня учреждений и должностных лиц в региональном разрезе с указанием места их нового расквартирования. Обобщенные нами данные представлены в таблице.

Приведенные в таблице неполные данные, как мы считаем, свидетельствуют о масштабе проблемы, с которой власти столкнулись впервые, не имея за плечами подобного опыта. Что касается частных предприятий, то подавляющее их большинство было вывезено из Лифляндской губернии (почти

Таблица
**Эвакуированные учреждения и должностные лица (на конец 1915 г.) /
 Evacuated institutions and officials (at the end of 1915)**

№ п/п	Заведения / Institutions	Общее число / Total number	
		учреждений / institutions	человек / persons
1	Учреждения духовного характера / Religious agencies	38	12
2	Правительственные учреждения (губернские, уездные) / Governmental institutions (provincial, district)	751	171
3	Судебные учреждения и тюрьмы / Judicial institutions and prisons	110	85
4	Учебные заведения / Educational institutions	443	3
5	Пути сообщения, почта, телеграф, таможни / Routes of communications, mail, telegraph, customs	924	1
6	Земские, городские и сословные учреждения / Zemstvo, municipal and estates institutions	53	3
7	Благотворительные организации (общества и учреждения, лазареты, больницы и др.) / Charitable organizations (societies and institutions, hospitals, clinics, etc.)	82	–
8	Учреждения частного характера (банки, ломбарды, акционерные общества, фабрики, заводы и др.) / Private institutions (banks, pawn shops, joint-stock companies, factories, plants, etc.)	361	–
9	Разные учреждения, не вошедшие в перечисленные выше рубрики / Various institutions are not included in the above categories	49	–
10	Волостные правления и гминные управления / Volost governance and gmina municipalities	222	64
	Итого / In all	3 035	339

* Подсчитано по : Справочник об эвакуированных правительственных, общественных и частных учреждениях и заведениях и о должностных лицах. – Пг., 1916.

61,5 %), а вот из Польши – всего 7,7 % от общего числа заведений. Следовательно, А. Л. Сидоров, привлекая неопубликованные источники, был в определенной степени прав. Как нам представляется, изучение эвакуационной политики во всех ее проявлениях имеет смысл продолжить и задействовать в полной мере сохранившиеся архивные материалы с тем, чтобы получить полноценную картину происходившего, максимально приближенную к реальности. Это позволит объективно подойти к оценке эффективности организационных мер государства в чрезвычайных условиях.

Очень важным направлением в социальной политике в годы войны стала материальная поддержка служащих казенных

учреждений по причине удорожания жизни. Правительство приняло по данному вопросу три закона в форме Положения Совета министров, что говорит о первостепенности проблемы. В этом смысле переломным стал 1916 г. Сначала 7 мая появилось постановление, носившее локальный характер, «О выдаче суточных денег мастеровым, рабочим и низшим служащим, состоящим на постоянной службе по гражданским ведомствам в районах военных действий». Прибавка к жалованью составила 20–50 коп. в день, которые должны были выплачиваться с 1 января 1916 г. Буквально следом за ним были приняты Временные правила, которые уже имели всероссийское значение. Закон «О добавочном довольствии чинов правитель-

ственной службы по случаю вздорожания жизни» затронул города Европейской России (за исключением польских). Она была разделена на два района. В первом, приоритетном, в составе 18 губерний, надбавка колебалась от 15 до 30 % в зависимости от размера годового жалования (600–2 400 руб. в год). Во втором районе, в который вошли все остальные города Европейской России и Кавказского края, приплата была чуть ниже и составила 12,5–25,0 % при тех же доходах [15, ст. 988, 990]. При этом действовал принцип: чем меньше заработная плата, тем выше процентная добавка.

Осенью 1916 г. майские Временные правила были распространены «на все местности Государства Российского, за исключением Великого княжества Финляндского». В результате внесенных изменений адресное поле закона расширилось за счет включения категорий служащих, получавших годовой доход от 2 400 до 6 000 руб., а для Петрограда и Москвы – 9 000 руб. Страна делилась уже на четыре района и столицы. Одновременно повышались процентные надбавки: 10–30 % для четвертого района, 15–50 – для третьего, 20–65 – для второго, 25–75 – для первого, а для столиц – на 30–90 %. При этом все города империи получали право на особые единовременные пособия без каких-либо вычетов [15, ст. 2391].

Есть некоторые основания полагать, что принятые правительством законы по случаю дороговизны жизни, предназначенные для работников казенных учреждений, с одной стороны, учли передовые инициативы отдельных российских предпринимателей в вопросе материальной поддержки служащих, а с другой – подтолкнули часть остальных к принятию подобных решений. Например, делопроизводственная документация Товарищества Никольской мануфактуры «Саввы Морозова сын и Ко» свидетельствует о том, что владельцы впервые пересмотрели расценки на оплату труда уже летом 1915 г. по причине удорожания продуктов питания. В дальнейшем они возвращались к этому вопросу не один раз. С февраля 1917 г. размер надбавки к заработку

доходил до 55 % при одновременном увеличении оплаты за все работы в Товариществе [10, с. 238–240]. Что касается Временного правительства, то оно было вынуждено приступить к общему пересмотру штатного расписания учреждений и ведомств. Однако мы не располагаем массовыми данными, вопрос требует дальнейшего детального изучения, и только тогда можно будет понять, стало ли стремление поднять стремительно падающий уровень доходов населения в годы войны общероссийским трендом.

К числу значимых мер в социальной сфере следует отнести попытки правительства предотвратить рост арендной платы за наем жилых помещений. Этот вид социальной поддержки логически связан с предшествующим. Урегулированием вопроса оно занялось летом 1916 г., когда был объявлен трехлетний мораторий на рост цен на жилые помещения. По сравнению с довоенным периодом прибавка не должна была превышать 10 %. Правительство подготовило перечень поселений, расположенных в 65 губерниях и областях России. В него также входили г. Кронштадт и восемь градоначальств – Петроград, Москва, Одесса, Николаев, Ростов-на-Дону, Севастополь, Керчь и Ялта. Вскоре перечень населенных мест расширился за счет включения территории Кавказского края. Временное правительство полностью поддержало закон от 27 августа 1916 г., распространив его действие на Белополье Харьковской губернии, Лебедянь и Усмань Томской губернии, а также на города и городские поселения Кубанской области [15, ст. 1863, 1961, 2336; 16, ст. 864].

Анализируя социальную политику правительства в годы Первой мировой войны, мы пришли к убеждению в том, что чрезвычайные условия заставили его пойти по пути либерализации гражданско-правовых отношений. В связи с этим достоин упоминания ряд знаковых постановлений. Во-первых, отмена черты оседлости. Распоряжением министра внутренних дел, утвержденным 4 августа 1915 г., евреям разрешалась проживать «в городах вне черты оседлости за исключением столиц и

местностей, находящихся в ведении министров императорского двора и военного». Во-вторых, право поступления на государственную службу для женщин, получивших высшее образование. Всего царское правительство успело принять три закона в форме Положений Совета министров: 17 и 25 октября 1916 г., 8 февраля 1917 г. Они допускались к занятию низших должностей (до VIII класса включительно) в министерствах торговли и промышленности, путей сообщения и юстиции, а также в канцелярии Правительствующего Сената и в подведомственных ему учреждениях [14, ст. 1764; 15, ст. 2339, 2391; 16, ст. 210].

Одним из самых значимых законов военного времени в области социальных отношений стал царский указ от 17 июля 1914 г., совпавший с объявлением в России призыва запасных нижних чинов и новобранцев для частей действующей армии. Он оказал влияние не только на развитие отрасли, но и на экономику в целом. Правительство, приостановив действие винной монополии, являвшейся главным источником доходов бюджета, с 19 июля запрещало на территории всей страны продажу алкогольной продукции на время всеобщей мобилизации. 22 августа 1914 г. вышел новый указ императора о продлении до конца войны существующего «воспрещения продажи спирта, вина и водочных изделий для местного потребления в империи» [13, ст. 2348]. Эти меры правительства находились в полном соответствии с правилами, принятыми другими европейскими странами, вступившими в войну.

Последующие действия высшей власти связаны с возложением ответственности за принятие ограничительных мер в торговле алкогольной продукцией на плечи местных органов самоуправления. Так, положениями Совета министров от 27 сентября и 13 октября 1914 г. городским думам, сельским обществам, земским собраниям на время военных действий предоставлялось право запрещать торговлю всеми разно-

видностями спиртного в местностях, находящихся в их ведении. Полная продажа спиртного коснулась только 22 % губернских городов и 50 % уездных, в остальных была разрешена реализация вина крепостью до 16 градусов и пива.

Сфера действия «сухого закона» расширялась правительством постепенно. В мае–июне 1916 г. двумя постановлениями министра финансов в Терской области и в Кавказском крае, которые становились прифронтовыми регионами, прекращалась выделка и продажа местных сортов хмельных слабоалкогольных и крепких спиртных напитков типа бузы, раки, джабы*, употребляемых горскими народами. Одновременно в Харбине было подписано русско-китайское соглашение о запрете производства и торговли спиртом в пограничной с Россией 50-верстной полосе Маньчжурии, которое легло в основу соответствующего законодательного акта. Осенью 1916 г. вышел закон о запрете в 1916–1917 гг. производства спирта на всех винокуренных и дрожжевых заводах империи [15, ст. 1081, 1489, 1791, 2157].

Население страны, предпринимательские круги, медицинские работники и общественные организации по-разному восприняли данные законодательные акты, резко разделившись на два лагеря: противников и защитников трезвого образа жизни. С одной стороны, в некоторых городах империи наблюдались противоправные действия, связанные с разграблением винных складов и лавок, обозначился рост нелегального производства крепких напитков при сокращении объемов легальной продукции. С другой – произошли достаточно быстрое «отрезвление» населения и снижение алкогольной зависимости, о чем свидетельствовали медики. Среди позитивных последствий принятия «сухого закона» были такие, которые в военное время становились особо актуальными:

– сокращение численности алкоголиков в медицинских учреждениях;

* По названию высокогорного селения в Дагестанской области, где ручным способом выдывался данный напиток.

- резкое уменьшение поступлений новых больных;
- снижение числа самоубийств, профессионального нищенства;
- сокращение числа преступлений и проявлений хулиганства;
- уменьшение количества пожаров, возникших на почве пьянства;
- повышение производительности труда;
- улучшение материального благосостояния;
- повышение умственных интересов.

По мнению заведующего лечебницей для алкоголиков и нервных больных, известного русского врача И. Н. Введенского, который подвел первые итоги действия «сухого закона» в стране, «19 июля 1914 года Россия одержала победу над врагом гораздо более страшным, чем враг внешний» [2, с. 3–4; 3; 7]. Краткосрочный позитивный эффект от принятия «сухого закона» в социально-экономической сфере отметила и власть. Согласно обследованию Министерства финансов, «эта мера... имела многообразные благотворительные последствия, в том числе и значительное возрастание количества денежных средств у сельского населения, т. к. исключила из его бюджета немалые расходы на пьянство» [18, с. 7]. К тому же крестьяне рационально подошли к реализации урожая, в результате чего получили дополнительные деньги в семейный бюджет [4].

Указ имел и негативные социальные последствия для населения, поскольку затрагивал повседневную жизнь огромного числа людей. Ограничительные законы не смогли искоренить чрезмерное употребление крепких напитков, но они увеличили нагрузку на бюджет домохозяйств неблагополучных семей [19].

Именной указ 17 июля 1914 г. вызвал цепную реакцию постановлений правительства в сфере производства спирта и различной алкогольной продукции. Сокращение доходной части бюджета из-за действия «сухого закона» повлекло за собой постоянный рост акцизов на спирт, виноградные, плодовые, ягодные и изюмные вина, а также на виноматериалы и пивоварение в 1914–1917 гг.

Раздел III закона от 27 июля 1914 г. «О некоторых мерах к усилению средств казны в виду обстоятельств военного времени» стал первым актом в небольшой серии Положений Совета министров о повышении косвенного налога и распоряжений правительства о правилах продажи и перевозки по железным дорогам винно-водочных изделий. Распоряжением министра финансов П. Л. Барка от 31 июля повышались продажные цены на казенное вино и спирт [13, ст. 2097, 2127, 3543; 15, ст. 135, 1811, 1939, 2077; 16, ст. 583]. Это было первое постановление, связанное с проведением особой ценовой политики военного времени.

Временное правительство поддержало «сухой закон» 1914 г. Сначала оно следовало логике прежней власти. Впоследствии же разрешило владельцам алкогольных заводов и торговым заведениям перерабатывать хранившиеся у них водочные изделия и спиртовые морсы в уксус, в пищевые кислоты, во фруктовые и искусственные минеральные напитки, законодательно определив в них предельную норму содержания спирта (1,0–1,5 %). Оставшиеся без переработки продукты подлежали уничтожению с возмещением убытков из казны за содержащийся в них спирт [16, ст. 473, 1444, 1602].

Целый ряд чрезвычайных мер оказал опосредованное воздействие на непростую социальную ситуацию в стране. Это в первую очередь ценовая политика правительства. До февраля 1917 г. было издано не менее 159 постановлений, а затем вышло еще 96, которые регулировали цены и внутреннюю торговлю. С осени 1915 г. взамен рыночного механизма, связанного с учетом соотношения спроса и предложения, в стране стало формироваться централизованное государственное ценообразование на основе назначения ставок главами профильных ведомств. Закон различал три вида цен: предельные, когда регулирование происходило, главным образом, по высшему значению; твердые, действие которых ограничивалось определенным сроком; реквизиционные, когда происходило изъятие у производителя товаров с возмещением

ем их стоимости по пониженному тарифу по сравнению с действующими на тот момент ценами. В 1916 г. убавлялось 15 % в случае отказа производителей продавать свой товар согласно законодательно установленным ставкам.

Рекордным по количеству принятых нормативных актов, призванных обуздать раскручивающуюся в стране спираль инфляции, стал 1916 г., когда правительство опубликовало более 120 распоряжений по установлению оптовых цен. Объектом регулирования стала стоимость промышленных товаров, продуктов питания и сырья, подготовленных для потребления государственными учреждениями, предприятиями оборонного значения и предназначенных для населения. Первоначально нормировка цен коснулась шерстяного сырья, хлопка привозного и русского, кожевенного товара и др. Постановления по ним были приняты осенью-зимой 1915 г. [14, ст. 2014, 2016, 2053, 2240, 2757; 15, ст. 5, 15, 54].

В следующем году список изделий и сырьевых материалов значительно расширился за счет хлеба в зерне и муке, основных злаковых культур, жидкого минерального топлива, керосина, угля, металлов, кожи, овчины, табака и табачных изделий, льна и льняной пряжи, камвольных тканей, сукна, хлопчатобумажных тканей и пряжи, соли, сахара-рафинада и песка, подсолнечника и изделий из него, коровьего масла, яиц, сена, скота [15, ст. 71–2832]. Следует отметить, что твердые цены вводились для продуктов питания, включая зерновые (рожь, пшеница, просо, ячмень, гречиха), сахар, а также табак. Повышенное внимание уделялось продукции обувных заведений, поставлявших свои изделия как интендантству, военному и морскому ведомству, так и на рынок. Власть устанавливала заготовительные цены на сапожный товар казенного образца, розничные цены на кожаную обувь механического и ручного производства [15, ст. 656, 1048, 1338, 2347].

1917 г. не внес ничего нового в регулирование цен. Временное правительство придерживалось ранее выработанных правил.

Однако безудержный рост инфляции и выбранный тактика ценовой политики неизбежно вели к замене рыночного обмена распределительной системой, а затем к установлению монополии государства и к нормированию потребления, т. е., по сути дела, к введению карточек. Первые признаки отхода от рыночных отношений обозначились в преддверии лета 1915 г., когда вышло распоряжение Совета министров, утвердившее Правила о порядке и условиях распределения твердого топлива между потребителями. В середине августа было опубликовано постановление, установившее объемы выпуска на внутренний рынок сахара в 1915–1916 гг., количество неприкосновенного запаса и уровень полезного производства [14, ст. 1215, 1850].

Ухудшавшаяся экономическая ситуация вынудила правительство к принятию жестких мер по регулированию рынка продовольствия. В январе 1916 г. в Киеве было образовано Центральное бюро по объединению закупок сахара, которое возглавлялось человеком, назначаемым председателем Особого совещания по продовольствию. В конце ноября управляющий Министерством земледелия А. А. Риттих издал постановление о разверстке зерновых хлебов и фуража, приобретаемых для нужд обороны. Согласно документу количество продуктов устанавливалось в соответствии с размерами урожая, имеющимися запасами и нормами потребления. Разверстанием занимались губернские земства при участии уполномоченных председателя Особого совещания по продовольственному делу [15, ст. 157, 2696].

Параллельно с формированием распределительной системы происходило постепенное сужение внутреннего рынка. Государство вмешивалось в процесс купли-продажи, устанавливая правила отпуска товаров для правительственных учреждений и частного сектора. 4 апреля правительство установило особый порядок покупки и продажи грубой шерсти, 30 июня 1916 г. был принят закон «О мерах к сокращению потребления населением мяса и мясных продуктов от крупного рогатого скота, телят, овец, ягнят, свиней и поросят». На время войны по вторникам, сре-

дам, четвергам и пятницам запрещались продажа мяса, убой животных, подача мясных блюд в ресторанах и трактирах. Ограничение было снято только на период рождественских и новогодних праздников с 20 по 31 декабря 1916 г. [15, ст. 757, 1621, 2791]

Временное правительство завершило процесс установления казенной монополии на важнейшие съестные припасы и продукцию оборонного значения. В распоряжение государства в обязательном порядке передавались хлеб, сахар, кожи и топливо. При этом вводилась нормировка потребления хлебных продуктов населением и устанавливались строгие правила распределения керосина. Для хлопчатобумажных тканей был определен особый порядок реализации на частном рынке с нормировкой процентных ставок за провоз по всей территории России [16, ст. 542, 581, 949, 950, 1080, 1081, 1237, 1302, 1329, 1361, 1393, 1440, 1450, 1451, 1695, 1770].

За годы войны было издано более 130 узаконений, относящихся к регулированию внешней торговли. Власть пересмотрела условия экспортных операций, приостановив вывоз изделий, имевших оборонное значение. В течение 1914 г. список запрещенных к вывозу предметов расширился за счет продовольственных продуктов, фуража, твердого и минерального топлива, металлов, семян и некоторых видов тканей [13, ст. 2111, 2242, 2351, 2836, 2933, 2934, 3513, 2891]. В каждом отдельном случае правительство принимало особое постановление до тех пор, пока в 1915 г. не утвердило общий список товаров, попавших под запрет. Перечень несколько раз пересматривался, а конъюнктура внутреннего рынка неизбежно вела к постоянному включению новых наименований продукции тех отраслей производства, которые обслуживали военные нужды. Естественно,

что в список регулируемых товаров попал табак, неизменно входивший в солдатский рацион всех армий мира [14, ст. 1016, 1163, 1197, 1670, 1869, 2393, 2498; 15, ст. 130, 458, 645, 1296, 2817].

При регулировании импорта объектом пристального внимания стали «безопасные зажигательные спички» как предмет первой необходимости. Для этой категории товара предусматривались льготные условия прохода через российские таможенные посты с обозначением для каждого максимально допустимого объема ввозимого товара. В 1916 г. право беспошлинного пропуска через границу было распространено на сахар, выловленную японцами в русских арендованных водах рыбу и ряд других изделий. Временное правительство установило свои поправки, изменив список товаров, запрещенных к ввозу [15, ст. 117, 223, 1082, 1318, 1518, 1880, 2318, 2330, 2335, 2355, 2585; 16, ст. 1493, 1620].

Таким образом, социальная политика в годы Первой мировой войны была, на наш взгляд, комплексной, многомерной и внутренне взаимосвязанной. Ее общий вектор – это поддержка в первую очередь рядовых военнослужащих и их семей, пострадавших от последствий военных действий, а также малоимущих слоев населения. Н. Л. Пушкарева и П. П. Щербинин, изучая только один аспект деятельности правительства, в частности призрение семей нижних чинов, пришли к выводу о том, что «она хорошо вписывается в рамки прогрессивной модели социальной работы», описанной английским социологом М. Пейном [11, с. 160]. С нашей точки зрения, взятые вместе направления социальной политики в еще большей степени отвечают параметрам указанной модели, даже тогда, когда последствия принятых мер были неоднозначными.

Библиографический список

1. *Васильев М. В.* Беженцы Первой мировой войны и Псковская губерния // Псков. – 2014. – № 40. – С. 170–184.
2. *Введенский И. Н.* Опыт принудительной трезвости. – М. : Изд. Моск. столич. попечительства о народной трезвости, 1915. – 44 с.
3. *Воронов Д. Н.* Жизнь деревни в дни трезвости. (По данным земских и других анкет). – Пг. : Гос. тип., 1916. – 70 с.

4. *Давыдов М. А.* «Доказательство от противного»: первые 9 месяцев «сухого закона» 1914 г. и благосостояние населения России // Исторический журнал: научные исследования. – 2014. – № 2 (20). – С. 214–232. – DOI: 10.7256/2222-1972.2014.2.12993.
5. *Кищенко М. С.* Беженцы Первой мировой войны в Ярославской губернии // Ярославский педагогический вестник. – 2010. – № 2. – С. 61–65.
6. *Курцев А. Н.* Беженцы Первой мировой войны в России // Вопросы истории. – 1999. – № 8. – С. 98–113.
7. *Мендельсон А. Л.* Итоги принудительной трезвости и новые формы пьянства. – Пг.: Рос. о-во борьбы с алкоголизмом, 1916. – 54 с.
8. *Михалев Н. А., Пьянков С. А.* Беженцы Первой мировой войны в Российской империи: численность, размещение, состав // Уральский исторический вестник. – 2015. – № 4 (49). – С. 95–105.
9. *Полякова Л. Г.* Беженцы в годы Первой мировой войны: проблемы статуса и обеспечения (на примере Черноморской губернии) // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. – 2011. – № 4 (10), ч. 2. – С. 145–147.
10. *Поткина И. В.* На Олимпе делового успеха: Никольская мануфактура Морозовых, 1797–1917. – М.: Из-во Главархива Москвы, 2004. – 384 с.
11. *Пушкарева Н. Л., Щербинин П. П.* Организация призрения семей нижних чинов в годы Первой мировой войны // Журнал исследований социальной политики. – 2005. – Т. 3, № 2. – С. 147–162.
12. *Сидоров А. Л.* Экономическое положение России в годы Первой мировой войны. – М.: Наука, 1973. – 655 с.
13. Собрание узаконений и распоряжений правительства, издаваемое при правительствующем Сенате. 1914. Отд. 1. – Пг.: [Сенатская типография], 1914. – № 151–366.
14. Собрание узаконений и распоряжений правительства, издаваемое при правительствующем Сенате. 1915. Отд. 1. – Пг.: [Сенатская типография], 1915. – № 1–373.
15. Собрание узаконений и распоряжений правительства, издаваемое при правительствующем Сенате. 1916. Отд. 1. – Пг.: [Сенатская типография], 1916. – № 1–365.
16. Собрание узаконений и распоряжений правительства, издаваемое при правительствующем Сенате. 1917. Отд. 1. – Пг.: [Сенатская типография], 1917. – № 1–286.
17. *Степанов К. А.* Ростовский комитет помощи беженцам в годы Первой мировой войны // Вопросы истории. – 2015. – № 11. – С. 56–75.
18. Хозяйственная жизнь и экономическое положение населения России за первые 9 месяцев войны (июль 1914 года – апрель 1915 года). – Пг.: Тип. ред. период. изд. М-ва финансов, 1916. – VIII, 110 с.
19. *Чагадаева О. А.* Социальные и экономические последствия российской антиалкогольной кампании в годы Первой мировой войны // Исторический журнал: научные исследования. – 2014. – № 4 (22). – С. 415–423. – DOI: 10.7256/2222-1972.2014.4.13903.

References

1. *Vasil'ev M. V.* Bezheny Pervoj mirovoj vojny i Pskovskaja gubernija (The refugees of World War I, and Pskov province), Pskov, 2014, No. 40, P. 170–184.
2. *Vvedenskij I. N.* Opyt prinuditel'noj trezvosti (The experience of forced sobriety). Moscow, 1915, 44 p.
3. *Voronov D. N.* Zhizn' derevni v dni trezvosti. (Po dannym zemskih i drugih anket) (The life of the village in the days of sobriety. (According to rural and other questionnaires). Pg., 1916, 70 p.
4. *Davydov M. A.* «Dokazatel'stvo ot protivnogo»: pervye 9 mesjacev «suhogo zakona» 1914 g. i blagosostojanie naselenija Rossii (The proof by contradiction): the first 9 months of «dry law» in 1914, and well-being of the population of Russia. Istoricheskij zhurnal: nauchnye issledovanija) *Historical journal: scientific researches*, 2014, No. 2 (20), P. 214–232. DOI: 10.7256/2222-1972.2014.2.12993.
5. *Kishhenkov M. S.* Bezheny Pervoj mirovoj vojny v Jaroslavskoj gubernii (The refugees of World War I in the Yaroslavl Province). *Jaroslavskij pedagogicheskij vestnik*, 2010, No. 2, S. 61–65.
6. *Kurcev A. N.* Bezheny Pervoj mirovoj vojny v Rossii (Refugees of the First World War in Russia). *Voprosy istorii*, 1999, No. 8, P. 98–113.
7. *Mendel'son A. L.* Itogi prinuditel'noj trezvosti i novye formy p'janstva (The results of forced sobriety and new forms of drunkenness), Pg., 1916, 54 p.

8. *Mihalev N. A., P'jankov S. A.* Bezheny Pervoj mirovoj vojny v Rossijskoj imperii: chislennost', razmeshhenie, sostav (Refugees of the First World War in the Russian Empire: number, location, composition). *Ural'skij istoricheskij vestnik*, 2015, No. 4 (49), P. 95–105.
9. *Poljakova L. G.* Bezheny v gody Pervoj mirovoj vojny: problemy statusa i obespechenija (na primere Chernomorskoj gubernii). Istoricheskie, filosofskie, politicheskie i juridicheskie nauki, kul'turologija i iskusstvovedenie. Voprosy teorii i praktiki (Refugees during the First World War: problems of status and provision (on the example of the Black Sea province)). *Historical, philosophical, political and legal sciences, cultural studies and art history*. Questions of theory and practice), 2011, No. 4 (10), ch. 2, P. 145–147.
10. *Potkina I. V.* Na Olimpe delovogo uspeha: Nikol'skaja manufaktura Morozovyh, 1797–1917 (On the Olympus business success: the Nikolskaya Manufactory of the Morozovs, 1797–1917), Moscow, 2004. 384 s.
11. *Pushkareva N. L., Shherbinin P. P.* Organizacija prizrenija semej nizhnih činov v gody Pervoj mirovoj vojny (Organization of charity of families of lower ranks during the First World War. Journal of Social Policy Studies), *Zhurnal issledovanij social'noj politiki*, 2005, T. 3, No. 2, S. 147–162.
12. *Sidorov A. L.* Jekonomicheskoe polozhenie Rossii v gody Pervoj mirovoj vojny (The economic situation in Russia during the First World War), Moscow, 1973, 655 s.
13. *Sobranie uzakonenij i rasporyazhenij pravitel'stva, izdavaemoe pri pravitel'stvujushhem Senate.* 1914. Otd. 1. (Collection of legalization and orders of the government, published under the government of the Senate. 1914. Dep. 1). Pg., 1914, No. 151–366.
14. *Sobranie uzakonenij i rasporyazhenij pravitel'stva, izdavaemoe pri pravitel'stvujushhem Senate.* 1915. Otd. 1. (Collection of legalization and orders of the government, published under the government of the Senate. 1915. Dep. 1). Pg., 1915, No. 1–373.
15. *Sobranie uzakonenij i rasporyazhenij pravitel'stva, izdavaemoe pri pravitel'stvujushhem Senate.* 1916. Otd. 1. (Collection of legalization and orders of the government, published under the government of the Senate. 1916. Dep. 1). Pg., 1916, No. 1–365.
16. *Sobranie uzakonenij i rasporyazhenij pravitel'stva, izdavaemoe pri pravitel'stvujushhem Senate.* 1917. Otd. 1. (Collection of legalization and orders of the government, published under the government of the Senate. 1917. Dep. 1). Pg., 1917, No. 1–286.
17. *Stepanov K. A.* Rostovskij komitet pomoshhi bezhencam v gody Pervoj mirovoj vojny (Rostov Committee for Assistance to Refugees during the First World War). *Voprosy istorii*, 2015, No. 11, S. 56–75.
18. *Hozjajstvennaja zhizn' i jekonomicheskoe polozhenie naselenija Rossii za pervye 9 mesjacev vojny (ijul' 1914 goda – aprel' 1915 goda)* (Economic life and economic situation of the population of Russia in the first 9 months of the war (July 1914 – April 1915)). Pg., 1916, VIII, 110 s.
19. *Chagadaeva O. A.* Social'nye i jekonomicheskie posledstviya rossijskoj antialkogol'noj kampanii v gody Pervoj mirovoj vojny (Social and economic consequences of the Russian anti-alcohol campaign during the First World War). *Istoricheskij zhurnal: nauchnye issledovanija*, 2014, No. 4 (22). S. 415–423. DOI: 10.7256/2222-1972.2014.4.13903.

Поступила 1 ноября 2016 г.

Сведения об авторе

Поткина Ирина Викторовна – доктор исторических наук, доцент, член Исполкома Международной ассоциации экономической истории. Сфера научных интересов: экономическая история России, история отечественного предпринимательства, история права, историография. Автор более 100 научных и учебно-методических работ. ORCID <http://orcid.org/0000-0003-0593-338X>

E-mail: potka@inbox.ru

About the author

Potkina Irina Viktorovna – doctor of historical sciences, associate professor., EC member of the International Economic History Association. Research interests: Russian economic history, Russian business history, legal history, historiography. The author has more than 100 scientific and popular science publications. ORCID <http://orcid.org/0000-0003-0593-338X>

E-mail: potka@inbox.ru