

МЕРЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОГО ДЕЛА НА РУБЕЖЕ XIX–XX ВЕКОВ

В. А. Мязин

Воронежский государственный лесотехнический университет имени Г. Ф. Морозова

Поступила в редакцию 17 января 2024 г.

Аннотация: голод 1891–1892 гг., более известный как «Царь-голод», серьезным образом повлиял на деятельность органов центральной власти и местного самоуправления. Министерство внутренних дел активизировало разработку нового продовольственного устава, пришедшего на смену уставу 1834 г. Земские учреждения продолжили работу по совершенствованию статистической работы, а также поддержки пострадавших районов от неурожая. Большая роль отводилась созданным по инициативе С. Ю. Витте Особым совещаниям о нуждах сельскохозяйственной промышленности, так как они должны были стать основой для коренной трансформации российского сельского хозяйства. В статье рассматриваются данные меры как единая государственная и земская политика.

Ключевые слова: голод, земства, Воронежская губерния, продовольственные капиталы, хлебозапасные магазины.

Abstract: the famine of 1891–1892, better known as the «Tsar-Famine» seriously affected the activities of the central government and local self-government. The Ministry of Internal Affairs intensified the development of a new food charter, which replaced the charter of 1834. Zemstvo institutions continued to work on improving statistical work, as well as support for affected areas from crop failure. Special meetings on the needs of the agricultural industry, created on the initiative of S. Yu. Witte, were given a great role, since they were to become the basis for a radical transformation of Russian agriculture. The article considers these measures as a unified state and zemstvo policy.

Key words: famine, zemstvos, Voronezh province, food capitals, grain stores.

Голод 1891–1892 гг., охвативший 17 губерний Европейской России, в том числе Воронежскую губернию, представлял собой одно из крупнейших социальных и стихийных бедствий в истории России пореформенного периода. Основной причиной голода, по мнению М. Д. Карпачева, послужили неблагоприятные климатические условия, выразившиеся в суровой и малоснежной зиме, весенних заморозках, побивших урожай озимых хлебов, а длительное отсутствие дождей и засушливое лето привели к гибели яровых хлебов [1, с. 103]. Другой исследователь данной проблемы, М. Д. Книга, выделяла целый комплекс причин, куда, помимо климатических, входили социально-экономические (последствия крепостного права, неразвитость сельского хозяйства и т. д.), непродуманная деятельность правительства в области сельского хозяйства (расточительность в экспорте хлеба за границу, обременительность платежей, низкая покупательная способность населения) [2, с. 16].

Негативные тенденции стали проявляться еще с 1890 г. Так, по воспоминаниям очевидца, покупка хлеба началась «с Рождества, главным образом, у

помещиков, ибо у своего брата надо было заплатить, хотя и при займе в долг, в полтора раза дороже» [3, с. 83]. Результат хлебозаготовительной кампании в Воронежской губернии в 1891 г. был сам-1,1 [4, с. 15] (в 1892 г. – сам-2,4) [5, с. 5]. По оценке исследователей, недобор хлеба составил в среднем 3/4 от обычного сбора, на душу приходилось 1,17 пуда произведенного хлеба и 3 пуда запасного при потребности в 16–18 пудов [2, с. 16].

Осознавая масштаб предполагаемой проблемы, местные власти уже летом 1891 г. создали Особое совещание по продовольственной части, куда входили уездные предводители дворянства, председатель губернской земской управы И. А. Лисаневич, воронежский городской голова И. В. Титов и чиновник особых поручений М. В. Арцимович. Первым из мероприятий по преодолению последствий голода стало создание специального фонда помощи голодающим, куда чиновники отчисляли деньги в размере 1 % от своего жалования [6].

Основной мерой поддержки населения в условиях голода были хлебозапасные капиталы, функционировавшие на трех уровнях: местном, губернском и общеимперском. Забота о них, согласно указу 1864 г., возлагалась на губернские земские учреждения, не имевшие, однако, административных рычагов для

возмещения ссуженного ранее зерна. С началом года ситуация усугубилась. В 1892 г. в официальном отчете отмечалось: «У земства в прошлом году был почти полуторамиллионный продовольственный капитал. Кроме того, в запасе в сельских общественных магазинах числилось 463 123 четверти озимого и 146 836 четвертей ярового хлеба» [7, с. I]. Однако после раздачи ссуд зимой 1891–1892 гг. почти ничего не осталось [там же, с. 19].

С целью своевременного пополнения запасов чрезвычайными уездными и губернскими собраниями было решено закупать хлеб в других регионах, не пораженных голодом, и выдавать его в качестве ссуды. Необходимо отметить, что подобной деятельностью занималось Особое совещание по продовольственной части, однако на поток это было поставлено только в 1892 г., причем активную роль в организации помощи пострадавшим оказывал губернатор Е. А. Куровский.

Помощь пострадавшим губерниям оказывала и центральная власть. В целом по стране на продовольственные ссуды было выделено 152 млн рублей, из которых 10 млн получила Воронежская губерния. На эти деньги земства закупали зерно и муку для населения и продавали его по заготовительной цене (96 коп. за пуд). За получением продовольственной помощи обратилось около 1 миллиона жителей Воронежской губернии.

Главной проблемой, которая оставила крестьян беззащитными перед лицом стихии, по мнению М. Д. Карпачева, являлось то, что «пореформенная деревня была бедна ресурсами, а крестьяне не имели необходимого запаса хозяйственной прочности» [1, с. 114]. Кроме того, отмечалась деструктивная роль крестьянской общины и особенно происходившие в ней процессы дифференциации. В частности, наблюдалось, что зажиточные крестьяне отказываются от получения ссуды, чтобы не быть материально ответственными за своих более бедных односельчан. Кроме того, пользуясь сложившейся ситуацией нехватки хлеба, кулаки не преминули возможностью повысить на него цены. Местными предводителями дворянства отмечалось: «Если не обеспечить покупку ржи на продовольствие по дешевой цене, то большая часть урожая яровых уйдет в руки местных деревенских кулаков, благодаря которым мука, дошедшая на городских базарах до 1 р. 15 к., вновь повысилась в селениях с дурными видами на урожай до 1 р. 50 к.» [8, л. 226].

Поэтому после преодоления последствий голода 1891–1892 гг. правительство решило в очередной раз пересмотреть основные положения продовольственного устава.

Необходимо отметить, что последний продовольственный устав принимался еще при крепостном

праве, в 1834 г. Одним из его основных положений было юридическое оформление двух форм продовольственных капиталов: денежного и натурального. Однако уже сразу после его принятия он был признан неэффективным, так как при достаточно низком уровне сельскохозяйственной культуры было трудно своевременно пополнять запасы, что приводило к тому, что «каждый новый урожай заставлял, так сказать, всех врасплох» [9, с. 78]. Более того, еще в 1847 г. проведенная ревизия имеющихся магазинов хозяйственным отделом Министерства внутренних дел пришла к заключению, что, во-первых, большая часть магазинов «построена не по установленному рисунку и образцу», а во-вторых, в некоторых из них «никакого запасного хлеба в наличности не оказалось... и в настоящее время меры к пополнению магазинов не принимается» [10, с. 78]. Поэтому необходимо было создать новую систему, более приспособленную к изменившимся условиям.

Вообще работа по подготовке нового продовольственного устава началась еще в 1883 г., инициатором которой выступил товарищ министра внутренних дел В. К. Плеве. В дальнейшем работа была продолжена при И. Л. Горемыкине. Сразу после завершения продовольственной кампании 1891–1892 гг. министерством внутренних дел были образованы особые совещания для обсуждения вопросов по реформе продовольственного дела. Комиссия признала главной причиной затруднений в вопросе обеспечения населения продовольствием «крайне неисправное состояние общественных хлебных запасов в сельских магазинах» [11, с. 8]. Действительно, на 1 января 1891 г. по подсчетам Е. В. Белокурова, в хлебозапасных магазинах Европейской России хранилось 92 млн пудов хлеба. В ссудах и недоимках числилось 132,1 млн пудов, т. е. всего 224 млн пудов [12, с. 194]. В Воронежской губернии на 1891 г. на лицо имелось 455 803 четверти озимого и 137 705 четвертей ярового хлеба, а в ссудах было 339 177 четвертей озимого и около 258 200 ярового хлеба [13, с. 14].

Кроме того, было признано, что земские учреждения не могут эффективно решать вопросы продовольственного характера. Причин этому несколько. Во-первых, сами земства высказывали «стремление избавиться от весьма тягостного и во многих отношениях невыполнимого для них надзора за исправным состоянием хлебозапасных магазинов» [11, с. 57]. Во-вторых, удаленность земств от селений не могла способствовать постоянному контролю за состоянием магазинов, а в-третьих, как уже упоминалось ранее, земства не обладали административными рычагами, позволявшими взимать недоимки у населения [там же, с. 84].

Выработанный комиссией проект реформы продовольственного дела с устранением от него земских

учреждений поступил только в марте 1898 г. на рассмотрение в Государственный совет, однако позже проект вернули на доработку, после чего в 1899 г. он вновь поступил на рассмотрение. 12 июня 1900 г. этот проект стал законом.

Временные правила 12 июня 1900 г. передавали полномочия по обеспечению народного продовольствия из ведения земских учреждений в ведение губернской администрации с 1 января 1901 г. Местный надзор за соблюдением правил последовательно возлагался:

- 1) на генерал-губернаторов и губернаторов по принадлежности;
- 2) губернские присутствия;
- 3) уездные съезды;
- 4) земских начальников;
- 5) волостные и сельские начальства, а также попечителей продовольственных участков.

Также устанавливались денежная и натуральная формы пополнения продовольственных магазинов. Но особо обговаривалось, что в труднопроходимых регионах, куда доставка хлеба была бы затруднена, хлебозапасные магазины должны пополняться исключительно путем засыпки зерна. Большое внимание в документе уделялось полномочиям должностных лиц и учреждениям всех уровней в области продовольственного дела. Губернатор сохранял в своих руках право вето и мог приостанавливать действие любого постановления губернского присутствия. Далее вопрос поступал на разрешение министра внутренних дел, а только потом, в случае положительного ответа, вступал в силу.

Не обходил вниманием документ и минимальные объемы хлеба на наличную душу обою пола и всех возрастов. Его размер определял министр внутренних дел на основании данных губернских присутствий и мог варьироваться в зависимости от губернии, но не должен был превышать четырех пудов на душу, причем пропорции ярового и озимого хлеба должны были определять местные власти. Единственное требование заключалось в том, что 2/3 запаса состояли из зерна, пригодного к продовольствию.

Максимальный размер продовольственной ссуды составлял пуд зерна в месяц на взрослого и 1/2 пуда в месяц на ребенка в возрасте до 5 лет. Выданный хлеб необходимо было вернуть в течение 3 лет, а в особых случаях – в течение 6 лет. Также, согласно закону, круговая порука по продовольственным долгам отменялась.

Общественные продовольственные капиталы создавались в тех губерниях, которые заменили хлебный сбор денежным, а его сумма формировалась из среднесложной стоимости хлеба за предшествующие десять лет. Кроме общественных, юридически оформлялись и частные продовольственные капита-

лы. Они создавались за счет лиц, имеющих право на получение продовольственной помощи, но не входящих в состав сельских обществ (мещане, посадские, ремесленники и цеховые). Предназначены были эти капиталы на удовлетворение исключительно нужд плательщиков.

За земскими учреждениями оставались лишь обязанности по сбору сведений и установлению справочных цен на предметы продовольствия. Окончательный срок передачи продовольственных дел, документов, денежных средств устанавливался министром внутренних дел [там же, с. 23].

В дополнение последовал циркуляр Министерства внутренних дел от 1 января 1901 г., где говорилось о том, что должно входить в компетенцию земств по продовольственному вопросу. По этому документу компетенция земств по продовольственному делу выглядела следующим образом:

- 1) организация сельскохозяйственной статистики;
- 2) изучение причин периодических неурожаев;
- 3) организация сельскохозяйственного кредита для снабжения крестьян улучшенным инвентарем;
- 4) образование земских общесословных продовольственных капиталов для увеличения местных средств борьбы с последствиями неурожая;
- 5) исполнение в период неурожаев поручений местных властей по участию в продовольственной кампании и обсуждение вопросов продовольственного дела в той мере, «в какой земства будут призываемы правительством» [там же, с. 84].

Стоит отметить, что земства по-разному расценили закон от 12 июня 1900 г. и циркуляр 1 января 1901 г. Воронежское земство довольно спокойно встретило этот указ, попросив губернское собрание разрешить лицам, оставшимся за штатом, если они не получают соответствующего назначения в губернской управе, выдать единовременное вознаграждение [14, с. 305].

Таким образом, голод 1891–1892 г. явился одним из крупнейших стихийных и социально-экономических бедствий не только в истории Воронежской губернии, но и страны в целом. Несмотря на совокупную активную деятельность земских учреждений, губернатора и центральной администрации удалось минимизировать последствия этого бедствия. Но в то же время было наглядно продемонстрировано, что существующий продовольственный устав не отвечает потребностям времени, так как не удовлетворяет сложившимся социально-экономическим условиям. В этой связи уже с 1883 г. правительственная комиссия, возглавляемая сперва В. К. Плеве, а затем И. Л. Горемыкиным, предприняла шаги по реформированию продовольственного дела.

Основными положениями продовольственного устава 1900 г. стали, во-первых, изъятие вопроса из

ведения земских учреждений; во-вторых, передача его в компетенцию губернаторов и губернских присутствий; в-третьих, отказ от принципа круговой поруки при сборе недоимок; в-четвертых, помимо общественных создание частных продовольственных магазинов; в-пятых, юридическое закрепление двух форм продовольственных сборов: денежных и натуральных.

ЛИТЕРАТУРА

1. Карпачев М. Д. «Царь-голод» 1891–1892 гг. в Воронежской губернии и его последствия / М. Д. Карпачев // Ежегодник по аграрной истории Восточной Европы. – М., 2018.
 2. Книга М. Д. История голода 1891–1892 гг. в России : автореф. дис. ... канд. ист. наук / М. Д. Книга. – Воронеж, 1997.
 3. Сельскохозяйственный обзор по Воронежской губернии за 1890 год. II период. – Воронеж, 1890.
 4. Сельскохозяйственный обзор по Воронежской губернии за 1891 год. Памятная книжка за 1891 г. – Воронеж, 1891.
 5. Сельскохозяйственный обзор по Воронежской губернии за 1892 год. Памятная книжка за 1894 г. – Воронеж, 1894.
 6. Государственный архив Воронежской области (далее – ГАВО). – Ф. 6. – Оп. 1. – Д. 46. – Л. 4, 5, 11.
 7. Сельскохозяйственный обзор по Воронежской губернии за 1891/92 год. Период II – лето и осень. – Воронеж, 1892.
 8. ГАВО. – Ф. 20. – Оп. 1. – Д. 448. – Л. 226.
 9. Министерство внутренних дел 1802–1902. Исторический очерк. – СПб. : Типография Министерства внутренних дел, 1902.
 10. Тарасова И. А. К вопросу о деятельности министерства внутренних дел Российской империи по управлению системой продовольственного обеспечения населения в первой половине XIX в. / И. А. Тарасова // Проблемы экономики и юридической практики. – М., 2012. – С. 19–22.
 11. Савич Г. Г. Сборник правил по обеспечению народного продовольствия / Г. Г. Савич. – СПб., 1900.
 12. Белокуров Е. В. Сельская хлебозапасная система в Российской империи 1891–1914 гг. / Е. В. Белокуров // Труды Института российской истории. – М., 2014. – С. 190–209.
 13. Местные продовольственные капиталы губернские сословные и общественные, и хлебные запасы в общественных магазинах в 1867–1891 гг. в 44 губерниях Европейской России. – СПб. : Издание ЦСК МВД, 1895.
 14. Журналы Воронежского губернского земского собрания. – Воронеж, 1900.
- Воронежский государственный лесотехнический университет имени Г. Ф. Морозова*
Мязин В. А., аспирант, ассистент кафедры социально-гуманитарных наук
E-mail: v_myazin@mail.ru
- Voronezh State University of Forestry and Technologies named after G. F. Morozov*
Myazin V. A., Post-graduate Student, Assistant of the Department of Social Sciences and Humanities
E-mail: v_myazin@mail.ru