

Научная статья

УДК 93/94

doi: 10.17223/19988613/93/8

Проекты переустройства государственной продовольственной системы в позднеимперский период

Ангелина Сергеевна Рогожина

Орловский государственный университет имени И.С. Тургенева, Орел, Россия. E-mail: rogozhinaas@yandex.ru

Аннотация. Статья посвящена правительственной кампании, организованной в 90-е гг. XIX в. с целью пересмотра Продовольственного устава. Проанализированы проекты переустройства государственной продовольственной системы, авторами которых выступили участники губернских продовольственных совещаний, государственные и общественные деятели. Их характеристика приводит к выводу, что правительственная кампания по пересмотру продовольственного законодательства оказалась неэффективной, поскольку не повлияла на основные принципы государственной продовольственной системы.

Ключевые слова: неурожай, голод, государственная продовольственная система, проекты, продовольственные совещания

Для цитирования: Рогожина А.С. Проекты переустройства государственной продовольственной системы в позднеимперский период // Вестник Томского государственного университета. История. 2025. № 93. С. 65–73. doi: 10.17223/19988613/93/8

Original article

Projects of re-construction of the state food system in the late imperial period

Angelina S. Rogozhina

Orel State University, Orel, Russian Federation, rogozhinaas@yandex.ru

Abstract. The aim of the work is to analyze the government campaign organized in the 90s. 19th century to revise legislation in the field of food supply for the population in case of crop failure and famine.

As a result of the study, a retrospective review of government measures aimed at overcoming food shortages in the Russian countryside was carried out. A comparative analysis of the projects for the reorganization of the state food system.

From 1822 until the end of the 19th century, the main mechanisms of the state food system were grain stores and monetary food capital. The basic principle underlying the food policy was the principle of self-help, according to which loans in kind and in cash were issued to obviously insolvent borrowers. This led to the accumulation of multimillion-dollar arrears and further upset the peasant farms, whose welfare was undermined by the peasant reform of 1861. The imperfection of the Russian food system was catalyzed by the famine of 1891–1892, which exposed the shortcomings of the current Food Charter. A government campaign to revise food regulations has been carried out at various levels of government. The article analyzes the projects for the reorganization of the state food system, the authors of which were the participants of the provincial food conferences, statesmen and public figures. As part of the study of projects, issues related to the advantages and disadvantages of the natural and monetary system for collecting and storing stocks, with the possibility of organizing elevators and specialized granaries, a system for distributing food duties and issuing food benefits were considered.

The characteristics of the projects lead to the conclusion that the government campaign to revise the food legislation was timely, covered the general public, but turned out to be ineffective, since it did not lead to the transformation of the basic principles of the state food system. The changes touched upon the issues of local food management, as well as the revision of some quantitative characteristics of the norms for filling natural reserves and the issuance of food loans. The author comes to the conclusion that the changes in the state food system, connected with the removal of local governments from managing the food supply of the population and enshrined in the "Temporary Rules" of 1900, were evidence of the government's unwillingness to allow the liberal opposition to organize the solution of national issues. This policy of the government was more of a political nature, rather than aimed at the real improvement of the Food Charter.

Keywords: crop failures, famine, state food system, projects, food meetings

For citation: Rogozhina, A.S. (2025) Projects of re-construction of the state food system in the late imperial period. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Istoriya – Tomsk State University Journal of History*. 93. pp. 65–73. doi: 10.17223/19988613/93/8

Последнее десятилетие XIX столетия ознаменовалось кризисными явлениями в сфере аграрного развития Российской империи, имевшими глубокие социально-экономические последствия. Голод 1891–1892 гг., распространившийся на значительную территорию Европейской части России, вынудил правительство основательно задуматься о необходимости реформирования всех отраслей народного хозяйства, и прежде всего государственной продовольственной системы.

Несмотря на значимость проблемы, она до сих пор не получила должного отражения в научной литературе. В отечественной и зарубежной историографии эта проблематика изучалась лишь фрагментарно и никогда не была предметом фундаментального исследования. Реформирование государственной продовольственной системы, как правило, рассматривалось в контексте изучения последствий голода 1891–1892 гг., а также в работах по истории земских учреждений [1–6]. Бурная дискуссия в отечественной историографии по вопросу ревизии устоявшихся представлений о постоянном снижении жизненного уровня крестьянства и эффективности продовольственной политики правительства показала принципиальное значение исследований с привлечением массива архивных документов.

В настоящей статье впервые в отечественной историографии проанализирована деятельность губернских продовольственных совещаний 1892 г. как регионального субъекта реформирования государственной продовольственной системы.

Обеспечение народного продовольствия во время недорода вошло в область государственных интересов начиная со второй четверти XVIII в. Государство принимало участие в снабжении продовольствием населения и раньше, но прежде эти меры были стихийными, применялись по мере возникновения нужды и не носили системного характера. Цельное оформление государственной продовольственной системы получила лишь в XIX в., когда продовольственными правилами 1822 и 1834 гг. были определены источники обеспечения населения на случай неурожая и голода, нормы и правила их составления. Базовыми элементами установленной системы стали натуральные запасы, которые можно было заменять общественными и сословными капиталами, а также губернские продовольственные капиталы (позднее начал составляться и общеимперский продовольственный капитал). Основным принципом, заложенным в Уставе 1834 г., стал принцип самопомощи, который допускал возможность выдачи краткосрочных беспроцентных ссуд наименее кредитоспособным должникам, поскольку правом на получение продовольственных пособий могли воспользоваться только действительно нуждающиеся члены сельского общества. Это вносило противоречие во всю государственную продовольственную систему. Возврат ссуды ложился на плечи пострадавшего, что еще более усугубляло его экономическое положение, лишь оттягивая полное разорение. Таким образом, получивший продовольственную ссуду помогал сам себе, не имея потенциальной возможности в срок вернуть заимствованные ресурсы. Это неизбежно приводило к истощению продовольственных запасов. Кроме того,

закрепленная продовольственными правилами передача всех организационных и надзорных функций местным структурам и отсутствие фактического правительственного контроля приводили к различного рода злоупотреблениям на местах и сильной бюрократизации помощи нуждающимся.

Земское положение 1864 г. и последующее законодательство передали продовольственное обеспечение органам местного самоуправления – земствам. Однако институциональный статус последних был ограничен, а Продовольственный устав не учитывал условия пореформенного времени, что создавало препятствия для его эффективной реализации на местах. Противоречия между органами местного самоуправления и коронной администрацией по вопросам продовольственной политики стали одной из причин краха действовавшей системы и, как следствие, голода 1891–1892 гг.

Возникновение продовольственного кризиса 1891–1892 гг. было напрямую связано с неурожаем, традиционно произошедшим вследствие неблагоприятных атмосферных явлений. Вместе с тем неурожай случался в истории России весьма часто, в среднем раз в семь лет, и, как правило, не оказывались явлением чрезвычайным. Однако неурожай 1891–1892 гг. повлек за собой обострение глубинных противоречий пореформенной российской деревни, в его контексте проявились пагубные последствия крестьянской и других реформ 60-х гг. XIX в. В то же время неудачи продовольственной кампании 1891–1892 гг. были связаны с системными принципами, заложенными в основу государственной продовольственной политики. Прежде всего речь шла о принципе самопомощи, который предусматривал выдачу краткосрочных продовольственных ссуд заведомо некредитоспособным заемщикам. По мнению американского специалиста по истории пореформенной России Р. Роббинса, система помощи голодающим, сформировавшаяся в эпоху «Великих реформ», была, безусловно, самой всеобъемлющей среди когда-либо разработанных имперским правительством, но и она оказалась лишь чуть более эффективнее прежних [7. Р. 23]. Примечательно, что причины краха пореформенной продовольственной системы историк видел в крестьянской бедности, слабости земских учреждений и неадекватности государственного административного аппарата в деревне [7. С. 24].

«Всероссийское разорение» 1891–1892 гг. и последующая продовольственная кампания поставили правительство перед необходимостью радикального реформирования государственной продовольственной системы. В связи с этим на протяжении 90-х гг. XIX в. был реализован комплекс мер по пересмотру действующего законодательства, включающий сбор и обработку сведений о состоянии продовольственного дела на местах и определение начал, впоследствии заложенных в основу «Временных правил» 1900 г. К разработке нового продовольственного законодательства были привлечены государственные органы различных уровней – губернские продовольственные совещания, комиссии министерств и ведомств. Особое место в кампании по пересмотру продовольственного Устава за-

нимали записки и проекты разных лиц о способах переустройства продовольственного дела в России, свидетельствующие о подлинной заинтересованности и искреннем сочувствии общества к нуждам русского крестьянства.

В начале 1892 г. по инициативе Министерства внутренних дел под председательством губернаторов, вице-губернаторов, предводителей дворянства и председателей управ соответственно были образованы губернские и уездные продовольственные совещания в составе представителей отдельных ведомств, органов местного самоуправления и частных лиц [8. С. 179]. Вопросы, поставленные на обсуждение продовольственных совещаний, носили комплексный характер и были направлены на выработку современных правил выбора наиболее предпочтительной системы продовольственного обеспечения, порядка засыпки зерна, образования натуральных запасов и денежного сбора, образования продовольственных капиталов, выдачи натуральных и денежных ссуд, уничтожения круговой поруки при возврате недоимок и др. Одним из центральных был вопрос о степени участия органов местного самоуправления в организации продовольственного дела на местах.

Большинство губернских продовольственных совещаний отдавало предпочтение продовольственной системе, основанной на составлении натуральных хлебных запасов [9. Л. 1 об.–2 об.]. Лишь некоторые совещания и отдельные лица оставались сторонниками системы денежных капиталов, среди них необходимо выделить Рязанское губернское продовольственное совещание. Целый ряд губерний ходатайствовал об устройстве смешанной системы продовольственного обеспечения, когда в разных местностях одной и той же губернии могли осуществляться как натуральная засыпка, так и денежный сбор. Запасы зерном планировалось составлять в губерниях и уездах Центрально-Черноземного региона, где производство хлебных культур являлось основной экономической деятельностью. Продовольственные капиталы рекомендовалось формировать в местностях, где население потребляло преимущественно покупной хлеб. Такой вид обеспечения был предложен в Нижегородской, Орловской, Смоленской и Херсонской губерниях. Некоторые совещания рассматривали даже единовременное составление как хлебных, так и денежных запасов: хлебные служили для обсеменения полей, а денежные шли на нужды населения [9. Л. 25 об.–26, 62, 145–145 об., 202, 230 об., 236 об.–237, 263; 10. Л. 49, 111–111 об., 137–137 об., 249 об.–250, 268, 310; 11. Л. 11–15 об., 39 об.–40].

Один из проектов переустройства продовольственного дела, поступивший на рассмотрение в Министерство внутренних дел, был построен на принципах «общенародности» продовольственных ресурсов, а потому обязанность его обеспечения должны были исполнять все категории населения. Согласно проекту, жители империи делились на две части в зависимости от экономической специализации районов их проживания и хозяйственной рентабельности земли: население, «экономический быт которого вызывал потребность для его благосостояния устройства хлебных, семенных

и кормовых запасов», и остальных, для которых необходимость составления запасов лишь косвенно затрагивала интересы быта [12. Л. 10–25]. Степень участия населения в составлении продовольственных запасов проект определял количеством и стоимостью владеемой земли, а затем установлением определенного процента со стоимости каждой обрабатываемой десятины или со всей стоимости обрабатываемой земли. Взнос зерна для категории «остальных» заменялся денежным взносом на пополнение продовольственных и семенных запасов.

Что касается вопросов содержания и хранения натуральных продовольственных запасов, а равно и всей системы сельских хлебозапасных магазинов, большинство губернских продовольственных совещаний признавало необходимость их устройства для более обширных районов, т.е. предлагало заменить сельские магазины на центральные или же допустить их параллельное функционирование. Видный государственный деятель В.А. Остроумов в письме К.П. Победоносцеву развивал идею о необходимости учреждения запасных государственных магазинов на средства, возвратившиеся от казенных ассигнований нуждающимся [13. Л. 23–26 об.]. По его мнению, «обширнейшие продовольственные склады» должны были устраиваться на путях водных сообщений, в узлах и конечных пунктах железных дорог, а также в глухих, удаленных от удобных путей местах, откуда окрестное население могло получать продовольствие и семена. При магазинах могли создаваться специальные отделы для хранения зерна высокого качества, а также сушилки для предотвращения порчи хлеба. Освежение зерна могло производиться как путем раздачи ссуд населению, так и отправкой избытков на продажу во внутренние губернии или за границу, а также отпуском военному ведомству на продовольственное снабжение войск. «А между тем ныне, когда отыскиваются работы для голодающих, почему не занять свободные руки приготовлением материалов для построек магазинов, изготовлением мешков, брезентов, тачек, лопат и прочего инвентаря» [13. Л. 23–26 об.], – добавлял В.А. Остроумов.

В контексте полемики о трудностях, связанных с содержанием и хранением натуральных продовольственных запасов, нередко поднимался вопрос о необходимости создания системы зернохранилищ-элеваторов как альтернативы хлебозапасным магазинам. В связи с этим интерес представляют мнение правительственного чиновника А.Н. Козловского по поводу устройства зернохранилищ в губерниях, пострадавших от неурожая, и статья архитектора С. Серебровского «Сельские зернохранилища-элеваторы и их роль в поднятии сельской промышленности», опубликованная в журнале «Сельский хозяин» за 1893 г. [12. Л. 52–62 об.]

А.Н. Козловский рассуждал о необходимости сооружения простых, дешевых и общедоступных складов, притом расположенных в таких пунктах, куда мелкий производитель мог привозить свой хлеб на продажу. «В них формировались бы партии зерна для дальнейшей отправки на рынки, – писал хлебный инспектор, – очищались бы ручными и конными аппаратами и затем сортировались бы, а не портились сме-

пением зерен разного вида и качества, о чем именно так серьезно заботится наше правительство, чтобы обеспечить верный сбыт нашим хлебным товарам на иностранных рынках в борьбе с прекрасно приготовленными американскими хлебами». По своему типу зернохранилища должны были строиться в виде небольших одноэтажных амбаров со светлым чердаком вместимостью 30–40 тыс. пудов (до 100 тыс.) [12. Л. 46 об.–47].

С. Серебровский рассматривал устройство зернохранилищ как необходимую предпосылку рациональной организации кредита под крестьянский и частновладельческий хлеб, придания ему должной кредитоспособности и обеспечения безопасного хранения и сбыта [12. Л. 52–62 об.]. Для этой цели требовалось особое помещение, которое бы давало возможность мягкого контроля, осмотра и ухода. По мнению С. Серебровского, таким помещением могло быть только хранилище-элеватор, стоящее в центре хлебного производства конкретного района, т.е. в ближайшем торговом пункте – селе, железнодорожной станции. Зернохранилище должно было иметь элеваторные приспособления – сортировку, весы, отдельные помещения для различных сортов хлеба, легкий и удобный подъем и передвижение зерна. Такие запасы хлеба, хранящегося в зернохранилище, помимо прочего, могли служить регуляторами хлебных цен при местных неурожаях. Постройка необходимой сети волостных зернохранилищ для каждой губернии должна была обойтись казне примерно в 1,5 млн рублей [12. Л. 52–62 об.]. При этом подобные зернохранилища-элеваторы уже функционировали в Санкт-Петербурге, Ельце, Ряжске, Козлове, Лебедяни, Данкове, Виннице, Николаеве, Ревеле и на станциях Юго-Западной железной дороги.

Свое видение реорганизации хлебозапасной системы обозначали и представители института земских начальников. Одним из самых серьезных неудобств, возникающих в среде крестьянства во время недорода, начальник Михайловского уезда Рязанской губернии граф Г.Д. Толстой называл отдаленность мест выдачи ссуд от крестьянских поселений. В связи с этим крестьяне, часто в период распутицы, должны были ездить за выдачей в соседние губернии, за 30 и более верст, понапрасну расходуя время и деньги на перевозку хлеба. «Все эти неудобства могли быть легко устранены, если были бы устроены в каждой волости волостные амбары для засыпки хлеба на продовольственные нужды населения данной волости», – заявлял граф Г.Д. Толстой [12. Л. 41–42]. При существовании волостных амбаров земский начальник, заведя 3–4 волостями, всегда имел бы возможность наблюдать за целостью хлеба и исправностью его поступления и хранения. Вместе с тем существование волостных амбаров, согласно проекту, позволило бы развить «столь желательную» деятельность Государственного банка по выдаче крестьянам ссуд под обеспечение хлебом. По этим же причинам граф Г.Д. Толстой предлагал устроить и волостные хлебозапасные магазины, которые при существовании закона о ссудах под хлеб оказали бы крестьянам значительную помощь [12. Л. 43–43 об.].

Возвращаясь к обсуждению Продовольственного устава в губернских совещаниях, отметим, что порядок выдачи ссуд из хлебных магазинов не вызвал острого спора: совещания единогласно высказались за выдачу пособий зерном или мукой в соответствии со списком нуждающихся. Критерии определения «нуждающихся» при этом обозначены не были. Примечательно, что Р. Роббинс в своей работе, посвященной голоду 1891–1892 гг., указывал на отсутствие должной коммуникации между земствами и уездной администрацией, с одной стороны, и российской деревней – с другой, как на одну из причин поступления ложных сведений о количестве нуждающихся и степени их нужды. По мнению историка, ни земства, ни государство не имели связи с деревней [7. Р. 24]. Он отмечал, что деятельность земств простиралась только до уровня уезда, а случайные визиты сборщиков налогов и полиции не представляли собой реального проникновения правительства в деревенскую жизнь.

В рамках губернских продовольственных совещаний высказывались различные предложения о способах составления и выдачи продовольственных ссуд. Так, российский банкир и меценат И.С. Блюх считал «весьма полезным сделать какой-либо практический шаг для получения точных данных на местах о том, каким образом сведения собираются и какие из них делаются выводы». В качестве «практического шага» он предлагал «произвести в самом скорейшем времени обзор положения дел на местах, избрав для того известное число уездов (разных губерний), находящихся в разных общих экономических условиях, причем непосредственной целью было бы – собрать сведения о самих способах или системе, употребляемых в разных местностях для определения нужды» [13. Л. 3–9]. Такой обзор давал возможность выбрать наиболее рациональные методы и применить их ко всем местностям однообразного типа. Сведения должны были собираться под контролем доверенных лиц, «знающих Россию» и специально для этого избранных. Крестьянские управления могли оказывать в этом деле вспомогательную помощь.

Один из вопросов, обсуждаемых в губернских совещаниях, был связан с необходимостью сохранения круговой поруки. Стоит отметить, что все продовольственные совещания оценивали ее влияние весьма отрицательно. Однако целесообразность отмены круговой поруки порождала противоречия. Например, Вятская, Казанская, Нижегородская, Орловская, Тамбовская, Тульская и Херсонская губернии высказывались за отмену круговой поруки. Вместо нее они предлагали установить личную ответственность крестьян, воспользовавшихся ссудой [9. Л. 50 об., 112, 203 об., 228 об.–231 об., 270 об.; 10. Л. 140 об., 254–255]. Воронежская, Курская, Пензенская, Пермская, Самарская, Уфимская губернии, напротив, полагали, что круговую поруку необходимо сохранить как единственно верный способ обеспечения возврата продовольственных ссуд [9. Л. 64, 150, 248 об.–250; 10. Л. 271 об., 312 об.; 11. Л. 11–15 об.]. В объектив дискуссии попали также недостатки общинного зем-

лепользования (переделы, чересполосица и т.д.) [14. Л. 14].

Управляющий делами Императорской главной квартиры генерал-адъютант О.Б. Рихтер, рассуждая о неурожае в России, видел их основную причину в общинном землевладении и круговой поруке: «Сторонники общинного землевладения утверждали, что эта форма присуща славянской расе, которая якобы к ней привыкла и в ней одной находит правильное и справедливое распределение земли. Но это не подтверждает история. Общинное землевладение было достоянием всех народов и указывает только на низкую степень культуры» [15. Л. 1 об.–2]. Устранение этих причин О.Б. Рихтер видел в переходе к подворному землевладению, осуществляемом постепенно при помощи Дворянского и Крестьянского банков. По его мысли, из оставшихся за Дворянским банком имений должны были выделяться крестьянские наделы от 30 до 60 десятин в одном в зависимости от качества земли. В это количество входила земля под всеми постройками, огородом, полем, сенокосом, выгоном и кустарниками. Такие наделы могли покупаться или арендоваться только крестьянами при помощи Крестьянского поземельного банка, который для этого выдавал им ссуду. В размер выдаваемой ссуды входили расходы на «первоначальное обзаведение», т.е. возведение необходимых построек и приобретение живого и мертвого инвентаря, необходимых для обработки и удобрения земли. При этом более предпочтительным вариантом, по мнению О.Б. Рихтера, являлась аренда, поскольку земля оставалась в собственности государства, которое устанавливало определенный процент погашения и оставляло за собой контроль над способом ведения хозяйства [15. Л. 3–4].

Переходя к вопросу, вызвавшему наиболее острые дискуссии в среде продовольственных совещаний, напомним, что поводом для их организации были, прежде всего, неудачи продовольственной кампании 1891–1892 гг., непосредственное ведение которой было возложено на земские учреждения. Для более объективного понимания роли органов местного самоуправления в развитии продовольственного дела целесообразно проследить эволюцию их участия в государственной продовольственной системе. Как уже было отмечено, реформа органов местного самоуправления 1864 г. передала общее заведование продовольственным делом в руки земских учреждений, которые первоначально были ограничены лишь правом надзора за ненарушением сельскими сходами установленных продовольственных правил, поскольку после отмены крепостного права именно органы крестьянского самоуправления начали ведать вопросами взноса, хранения и расходования хлебных запасов. Однако уже в 1867 г. выдача ссуд из сельских хлебных запасных магазинов была поставлена в зависимость от разрешения земских управ: уездных – в размере половины запасов, и губернских – в большем количестве. В том же году земства получили право выдавать ссуды из средств, ассигнованных из общего по империи продовольственного капитала, и отвечать за их возврат к назначенному сроку. Вскоре ссуда до половины

наличных запасов стала допускаться с разрешения уездных управ, а свыше этого количества – с утверждения губернских управ. Правила 1883 г. окончательно закрепляли за уездными земствами право заведования сословными и общественными продовольственными капиталами, а положение Комитета министров 1886 г. подтверждало ответственность губернских земств за исправный возврат ссуд из общего по империи продовольственного капитала. Кроме того, замена натуральной засыпки денежным сбором могла производиться сельскими обществами также только с разрешения земских учреждений. Таким образом, попытки реформирования государственной продовольственной системы во второй половине XIX в. увеличивали роль органов местного самоуправления в решении вопросов продовольственного обеспечения на местах, а вместе с тем и их ответственность за эту отрасль хозяйственного управления.

Историки и современники по-разному оценивали роль земских учреждений в продовольственной политике правительства в целом и кампании 1891–1892 гг. в частности. Большинство из них оправдывали неудачи земств их ограниченным институциональным статусом, отсутствием мелкой земской единицы и единого координирующего центра [16–19]. Правительство считало, что земства в данной ситуации оказались неспособны решать возникавшие проблемы, вследствие чего устранение органов земского самоуправления от заведования продовольственным делом стало вопросом времени. Р. Роббинс, в свою очередь, конкретизировал причины продовольственных неудач нежеланием правительства создавать мелкую земскую единицу и национальную земскую организацию, а также интегрировать их в государственный механизм, результатом традиционного недоверия, которое российская бюрократия испытывала ко всем формам местного самоуправления [7].

Поэтому изучение мнения губернских продовольственных совещаний и отдельных представителей российской общественности способствует пониманию значимости роли земских учреждений в государственной продовольственной системе. Большая часть совещаний пришла к заключению о возможности оставить продовольственное дело в ведении земств, мотивируя это наличием «опыта прежних лет», в том числе в вопросах статистических исследований [11. Л. 98 об.]. В одной из записок непосредственно на имя В.К. Плеве от 18 декабря 1891 г., например, содержится положительная оценка земской статистики, благодаря которой «явилась возможность почти безошибочно наметить признаки большей или меньшей нуждаемости каждого отдельного селения из числа достигнутых неурожаем, а продовольственные расчеты могли быть сделаны с большим приближением» [13. Л. 33 об.–34]. Вместе с тем земская статистика была, пожалуй, наиболее устойчивым объектом критики правительства. А.С. Минаков, анализировавший взаимоотношения губернаторов и центральной власти, утверждает, что «по признанию самих губернаторов, земские статистики имели репутацию антиправительственных элементов» [20. С. 323–325]. При этом главное опасе-

ние губернаторов состояло в том, что на фоне малодеятельности губернских статистических комитетов «земства могли взять в свои руки всю статистическую работу в губернии» [20. С. 324–325]. Поэтому очевидно, что «земская статистика раздражала местную администрацию не только своим «неблагонадежным» кадровым составом» [20. С. 324–325].

Отдельные совещания настаивали на безоговорочной реорганизации продовольственной системы на местах. Например, Касимовское совещание и ряжский исправник Рязанской губернии видели решение проблемы в создании в каждом уезде Особой комиссии в составе представителя от земств, земского начальника, уездного исправника и податного инспектора под председательством уездного предводителя дворянства, на которую было необходимо возложить устройство продовольственного обеспечения в уезде [11. Л. 98 об.–99]. Скопинское совещание той же губернии предлагало создать специальный орган – административное заседание уездного съезда [11. Л. 98 об.–99].

Еще одно предложение высказывали дворяне Егорьевского уезда. В случае неурожая и голода они предлагали усилить спрос и надзор со стороны сельского старосты, контролируемого земским начальником [11. Л. 98 об.–99]. В одной из записок, присланных в Министерство внутренних дел, содержался проект тотального переустройства продовольственной системы, согласно которому управление государственным продовольствием должно было быть сосредоточено в отдельном самостоятельном учреждении, именуемом Главным Управлением государственного продовольствия [14. Л. 10–32]. Его региональными звеньями должны были стать губернские и уездные продовольственные комитеты или соответствующие им учреждения.

Напомним, что поводом для постановки вопроса об отстранении органов местного самоуправления от заведования продовольственным делом послужили неудачные закупочные операции земств. Действительный статский советник И.И. Кабат, оценивая роль земств в продовольственной кампании 1891–1892 гг. именно в контексте осуществления ими хлебных закупок и перевозки купленного хлеба к нуждающимся местностям, полагал, что в дальнейшем «все расчеты не могут быть осуществлены при сохранении существующего порядка, когда каждое земство, действуя самостоятельно, закупает и направляет свои хлебные грузы по своему усмотрению, не соображаясь вовсе ни с провозоспособностью дорог, ни с интересами других земств». Для оптимизации закупочных операций он предлагал ограничить самостоятельность земств в этом процессе, чтобы иметь возможность с наибольшей полнотой использовать предоставляемые железными дорогами перевозочные средства и обеспечить безостановочное и равномерное снабжение всех голодающих губерний. Возможность достижения поставленной цели И.И. Кабат видел в создании при Министерстве внутренних дел Особой комиссии под председательством директора Хозяйственного департамента из представителей от МВД, а также министерств финансов и путей сообщения. В обязанности Особой комиссии

должны были входить: выработка плана закупки хлеба, учитывая положение продовольственного дела каждой губернии и все местные климатические и дорожные особенности, с последующей передачей губернаторам; наблюдение за хлебными ценами и состоянием хлебных рынков с последующим направлением земств в наиболее благоприятные для закупки продовольственного хлеба местности; аккумуляция сведений о ходе хлебных перевозок и образующихся залежах и задержках, а также направление земских грузов, установление очереди перевозок и принятие чрезвычайных мер, необходимых для безостановочного снабжения населения хлебом [13. Л. 13–19]. Комиссии должны были предоставляться широкие права и полномочия, позволяющие взаимодействовать со всеми должностными лицами, общественными учреждениями, железнодорожными управлениями и другими предприятиями, участвующими в перевозке. Такими мерами хлебные закупки по-прежнему оставались бы на ответственности земств, а правительство лишь руководило бы их деятельностью в качестве единого координирующего центра.

Некоторые совещания высказывались о целесообразности возложения ответственности за реализацию государственной продовольственной программы исключительно на органы губернской администрации. Другие размышляли о возможности наделения соответствующими полномочиями также и органы общественного управления. Последнее мыслилось путем создания специальных продовольственных структур со смешанным составом – как от местного самоуправления, так и от администрации. Подобное мнение в 1892 г. высказывал и пермский губернатор В.В. Лукошков [11. Л. 11–15 об.]. Он предлагал создать особые волостные продовольственные комитеты, а в случае возникновения чрезвычайных обстоятельств губернаторы получали право созывать членов специальных Соединенных присутствий. В их состав должны были входить земские деятели, представители сельской администрации, съезда земских начальников, исправник и податный инспектор.

Контролировать решение продовольственных вопросов, по мнению большинства губернских продовольственных совещаний, должно было правительство в лице губернской администрации и земских начальников [11. Л. 98 об.–99]. Также рассматривались варианты сохранения контроля земских учреждений и использования гласности земских постановлений и распоряжений в качестве механизма, позволяющего влиять на незаконные действия и пресекать злоупотребления. Надзор над содержанием сельских хлебозапасных магазинов в части взноса, хранения и расходования натуральных запасов предлагалось возложить либо на земских начальников, либо на государственного чиновника, подотчетного губернатору [11. Л. 99].

Отдельные продовольственные совещания рассматривали возможность построения помощи населению на основе частной благотворительности. Для реализации поставленной задачи они предлагали в крупных селах, церковных приходах и волостях организовать специальные благотворительные попечительства.

Весьма оживленная дискуссия возникла вокруг обсуждения еще одного элемента государственной продовольственной системы – общественных работ [8. С. 193–194]. Их организацию большинство совещаний предлагало возложить на органы самоуправления, для чего земства должны были образовать специальный капитал из отчислений со всех земских сборов. Другие совещания предлагали возложить устройство общественных работ на счет запасных мирских капиталов, составлявшихся от продажи избытка хлеба после наполнения хлебозапасных магазинов до установленной законом нормы. Однако, рассматривая ретроспективу развития хлебозапасной системы в России, можно заключить, что подобное предложение было весьма утопично, поскольку полной засыпки запасных магазинов практически никогда не производилось. Часть продовольственных совещаний полагала возможным возложить заведование общественными работами на администрацию, а материальные расходы – на общегосударственные средства.

Рассматривая различные проекты переустройства российской продовольственной системы в 90-е гг. XIX в., необходимо отметить предложенный земствами, а впоследствии и видными государственными деятелями, способ продовольственного обеспечения населения, построенный на началах страхования. Идеи о необходимости обязательного страхования посевов от градобитий, вредных насекомых и других неблагоприятных природных и климатических явлений высказывались начиная с 1888 г. Наиболее цельное оформление получили два: проект казанского вице-губернатора А.П. Энгельгардта и проект председателя Казанского окружного суда Л.И. Грасса. Правда, по окончании их рассмотрения Министерство внутренних дел, учитывая мнение губернских совещаний, признало реализацию подобных проектов категорически невозможной, мотивируя это отсутствием критериев для оценки качества и количества труда страхователя и обстоятельств, прямо на него влияющих, несоответствием страховых премий страховым вознаграждениям. Кроме того, содержание системы страхования наряду с действующей системой хлебозапасных магазинов и продовольственных капиталов на деле могло оказаться весьма обременительным для крестьянства.

К концу 1892 г. губернские продовольственные совещания завершили свою работу. Был собран громадный фактический материал, позволявший в целом составить представление о наиболее уязвимых и требующих реформирования аспектах государственной продовольственной системы. Результатом анализа сведений, собранных на местах, явился новый Продовольственный устав. Однако ввиду многочисленных споров и дискуссий вокруг его принципов он остался действительным только на бумаге. А уже в 1893 г. правительством была собрана новая Комиссия для пересмотра продовольственных законоположений в составе ведущих государственных деятелей из различных министерств и ведомств. Ее председателем стал видный государственный деятель, товарищ министра внутренних дел, сенатор В.К. Плеве [9. Л. 1–1 об.]. В 1895 г. они завершили проект нового Продовольственного устава,

в котором пришли к заключению, что действующая продовольственная система, построенная на принципах самопомощи и реализуемая через организацию хлебных запасов и денежных капиталов, должна быть сохранена и впредь как «привычная, вошедшая в обиход российского крестьянства» [8. С. 205]. Комиссия признавала необходимость скорейшего пересмотра действующего Продовольственного устава с целью устранения многих недостатков его осуществления, выявленных на практике. Главным образом речь шла о деятельности земских учреждений, поскольку именно в их компетенции находилось продовольственное дело на местах.

В 1897–1898 гг. Россию постигли сильные неурожай и голод, уступавшие бедствию 1891–1892 гг. только обширностью охваченной неурожаем территории. Эти события вызвали новую волну общественных дискуссий вокруг реформирования системы продовольственного обеспечения населения. В связи с этим пролежавший «в столе» более четырех лет проект Продовольственного устава 12 марта 1899 г. был внесен на обсуждение в Государственный Совет. К тому времени он уже подвергся значительной переработке и отличался от прежних продовольственных правил. Принципиальные изменения касались порядка исполнения продовольственной повинности: продовольственный сбор распространялся на всех лиц, занимавшихся хлебопашеством, устанавливался денежный поземельный сбор и учреждались общественные запашки. Полномочия земств в заведовании продовольственным делом были существенно ограничены. Земские управы занимались лишь хозяйственными распоряжениями и делопроизводством продовольственных присутствий.

Согласно представлению Министерства внутренних дел, проект Продовольственного устава «должен был предупреждать лишь появление голода в населении и предусматривать меры по обсеменению полей, могущих в результате дать земледельцам средства к существованию из будущего урожая» [21. С. 20]. При этом И.Л. Горемыкин подчеркивал, что «никаких других задач при проектировании нового Устава Министерство внутренних дел не преследовало», что должно было снять вопросы относительно несовершенства его отдельных положений.

Однако в октябре 1899 г. в правительстве произошли кадровые перестановки, и главой Министерства внутренних дел стал Д.С. Сипягин. Проект Продовольственного устава, не дождавшись одобрения Государственного Совета, был передан для заключения ему и министру финансов С.Ю. Витте, вообще считавшему, что «в последние годы в положении продовольственного дела произошли существенные изменения», требующие очередного пересмотра продовольственных правил [22. С. 82].

В ноябре того же года С.Ю. Витте совместно с министром земледелия и государственных имуществ А.С. Ермоловым подвергли критике статьи проекта Устава, связанные с правилами хранения хлебных запасов, ответственностью сельского населения по продовольственным ссудам, общественными запашками и учреждениями, заведующими продовольственным

делом. Принципиальные возражения С.Ю. Витте и А.С. Ермолова вызывала сама хлебозапасная система, как «изымающая из товарного обращения несоразмерно большое количество хлеба». Вместе с тем министром финансов были сформулированы предложения по усовершенствованию механизма продовольственного обеспечения. Они заключались в уничтожении привычных натуральных и денежных запасов сельских обществ и замене их на общеимперский и губернские продовольственные капиталы.

При этом С.Ю. Витте осознавал, что система продовольственных капиталов в чистом виде могла применяться лишь к местностям, в которых были достаточно развиты пути сообщения, позволяющие в течение короткого времени доставить в нуждающиеся местности необходимое количество продовольствия. Пополнение продовольственных капиталов должно было происходить путем установления специального сбора, взыскиваемого по аналогии с государственными и земскими. При этом суды населению предполагалось выдавать хлебом, а не деньгами. Практика выдачи безвозвратных пособий прекращалась, а взыскание недоимок происходило деньгами соответственно заготовительной цене отпущенного хлеба. По мнению министра финансов, сохранение натуральных запасов было возможно лишь в количестве, необходимом для удовлетворения первой потребности и в тех местностях, где могли возникнуть затруднения в доставке хлеба.

Министерство внутренних дел во главе с Д.С. Сипягиным также внесло свои коррективы в проект Устава. При этом в письме, адресованном В.К. Плеве, С.Ю. Витте сообщает о полном согласии с министром внутренних дел по всем вопросам, как общим, так и частным, по существу продовольственных правил [11. Л. 245–246]. Вследствие этого согласия 30 января 1900 г. С.Ю. Витте и Д.С. Сипягин внесли в Государственный Совет общее представление с приложением нового проекта Продовольственного устава.

Проект Устава был одобрен и вступил в законную силу 1 января 1901 г. под общим названием «Временные правила по обеспечению продовольственных потребностей сельских обывателей». Их выход знаменовал начало нового этапа в государственной продовольственной политике, который не предусматривал участие в ней органов местного самоуправления. Выбранная

правительством тактика в отношении совершенствования государственной продовольственной системы в целом и устранения от заведования продовольственным делом земских учреждений в частности еще раз свидетельствовала о его нежелании допускать к власти либеральную оппозицию. Правительство прекрасно осознавало, что желание губернских продовольственных совещаний относительно оставления в земских руках продовольственного обеспечения российской деревни выходит далеко за рамки собственно нравственных устремлений. Действительно, свою несостоятельность в решении продовольственных проблем земства объясняли как раз несовершенством своего институционального статуса и отсутствием политических прав. В этой ситуации, оглядываясь на опыт всего XIX в., правительство встало в позицию оправданного консерватизма, осознавая, что существующий политический режим позволяет ему принимать самостоятельные решения, не всегда считаясь с общественным мнением.

В то же время встает вопрос: кого в России конца XIX в. мы называем обществом? Чье мнение определял либеральный режим, выразителями которого выступали в том числе земские деятели? Так или иначе консерваторы, устранившие земства от продовольственного дела как одного из путей достижения политических прав, были убеждены в том, что для России самой верной формой правления является самодержавная монархия, и любой иной режим губителен для ее будущего. И, вероятно, они были правы, поскольку, как показали дальнейшие события российской истории, либеральная модель управления государством не работала. В этом отношении решение правительства об отстранении земских учреждений от продовольственной системы, возможно, вообще не было связано с желанием совершенствования этой самой системы, а носило исключительно политический характер. В целом правительственная кампания, организованная в последнее десятилетие XIX в. для пересмотра государственной продовольственной системы, оказалась неэффективной, а успех оптимизации продовольственного обеспечения населения зависел от улучшения экономического положения российского крестьянства и пересмотра базовых принципов государственной продовольственной политики.

Список источников

1. Жукова Л.А. Земское самоуправление и бюрократия в России. М.: Хронограф, 1998. 179 с.
2. Книга М.Д., Плаксин В.Н. Проблемы сельскохозяйственного производства и голод 1891–1892 гг. в России. Воронеж: Центр.-Черномор. кн. изд-во, 2000. 245 с.
3. Королева Н.Г. Основные направления хозяйственно-экономической деятельности земств в XIX – начале XX века // Земское самоуправление в России, 1864–1918. М.: Наука, 2005. С. 294–364.
4. Демина Ю.В. Голод 1891–1892 гг. в Екатеринбургском уезде: причины, последствия (на материалах журналов уездных земских собраний) // Одиннадцатые Татищевские чтения. Екатеринбург: Изд-во УМЦ УПИ, 2015. С. 108–120.
5. Акульшин П.В. Голод 1891–1892 гг. в Рязанской губернии // История, философия, педагогика, психология, право: сб. науч. ст. с международным участием к 100-летию Российской революции 1917 г. Рязань: Союз социально активной молодежи «Созвездие», 2017. С. 7–12.
6. Батыршин Р.Р. Голод 1891–1892 гг. в Казанской губернии: причины и последствия // Российское крестьянство и сельское хозяйство в контексте региональной истории / отв. ред. А.Г. Иванов, А.А. Иванов. Йошкар-Ола: Марийский гос. ун-т, 2018. С. 257–263.
7. Robbins R.G. Famine in Russia. New York; London: Columbia University Press, 1975. 259 p.
8. Ермолов А.С. Наши неурожаи и продовольственный вопрос. СПб.: тип. В. Киршбаума, 1909. Т. 1. 599 с.
9. По пересмотру правил о народном продовольствии. Ч. 1 // Российский государственный исторический архив (РГИА). Ф. 1287. Оп. 4. Д. 2160.
10. По пересмотру правил о народном продовольствии. Ч. 2 // РГИА. Ф. 1287. Оп. 4. Д. 2161.
11. По пересмотру правил о народном продовольствии. Ч. 3 // РГИА. Ф. 1287. Оп. 4. Д. 2162.
12. Записки и статьи разных лиц о проектах переустройства продовольственного дела в России // Государственный архив Российской Федерации (ГАРФ). Ф. 586. Оп. 1. Д. 79.

13. Инструкция волостным продовольственным комитетам, записи и письма разных лиц Плеве В.К. и другим лицам о положении в губерниях, пострадавших от неурожая и об оказании им помощи // ГАРФ. Ф. 586. Оп. 1. Д. 70.
14. Записки разных лиц Особому совещанию о нуждах сельскохозяйственной промышленности о мерах, необходимых для подъема сельского хозяйства в России // ГАРФ. Ф. 586. Оп. 1. Д. 417.
15. Записка генерал-адъютанта Рихтера о причинах неурожая в России // ГАРФ. Ф. 586. Оп. 1. Д. 426.
16. Сухоплюев И.К. Почему продовольственное дело было изъято из ведения земства? Чернигов : тип. Губ. земства, 1906. 38 с.
17. Веселовский Б.Б. История земства за сорок лет. СПб. : Изд-во О.Н. Поповой, 1909. Т. 2. 703 с.
18. Кизеветтер А.А. Местное самоуправление в России IX–XIX ст. : исторический очерк. Москва : Задруга, 1917. 120 с.
19. Зайончковский П.А. Российское самодержавие в конце XIX столетия (политическая реакция 80-х – начала 90-х годов). М. : Мысль, 1970. 442 с.
20. Минаков А.С. Губернаторский корпус и центральная власть: проблема взаимоотношений (по материалам губерний Черноземного центра второй половины XIX – начала XX вв.). Орел : Орлик, 2011. 487 с.
21. Филимонов В.Я. «Новый продовольственный закон» : пособие к применению Временных правил 1900 г. по обеспечению продовольственных потребностей сельских обывателей. М. : Ф.В. Бусыгин, 1902. 177 с.
22. Рогожина А.С. С.Ю. Витте и продовольственный вопрос в России // Вопросы истории. 2016. № 7. С. 75–88.

References

1. Zhukova, L.A. (1998) *Zemskoe samoupravlenie i byurokratiya v Rossii* [Zemstvo self-government and bureaucracy in Russia]. Moscow: Khronograf.
2. Kniga, M.D. & Plaksin, V.N. (2000) *Problemy sel'skokhozyaystvennogo proizvodstva i golod 1891–1892 gg. v Rossii* [Problems of agricultural production and the famine of 1891–1892 in Russia]. Voronezh: Tsent.-Chernozem. kn. izd-vo.
3. Koroleva, N.G. (2005) Osnovnye napravleniya khozyaystvenno-ekonomicheskoy deyatel'nosti zemstv v XIX – nachale XX veka [Main directions of economic activity of zemstvos in the 19th – early 20th centuries]. In: *Zemskoe samoupravlenie v Rossii, 1864–1918* [Zemstvo self-government in Russia, 1864–1918]. Moscow: Nauka. pp. 294–364.
4. Demina, Yu.V. (2015) Golod 1891–1892 gg. v Ekaterinburgskom uезде: prichiny, posledstviya (na materialakh zhurnalov uездnykh zemskikh sobraniy) [Famine of 1891–1892 in the Yekaterinburg district: Causes, consequences (based on the materials of the journals of district zemstvo assemblies)]. *Odinadtsatye Tatishchevskie chteniya* [The Eleventh Tavrda Readings]. Ekaterinburg: UMTs UPI. pp. 108–120.
5. Akulshin, P.V. (2017) Golod 1891–1892 gg. v Ryazanskoj gubernii [The Famine of 1891–1892 in the Ryazan Province]. In: *Istoriya, filosofiya, pedagogika, psikhologiya, pravo* [History, Philosophy, Pedagogy, Psychology, Law]. Ryazan: Union of Socially Active Youth “Sozvezdie.” pp. 7–12.
6. Batoryshin, R.R. (2018) Golod 1891–1892 gg. v Kazanskoj gubernii: prichiny i posledstviya [The Famine of 1891–1892 in the Kazan Province: Causes and Consequences]. In: Ivanov, A.G. & Ivanov, A.A. (eds) *Rossiyskoe krest'yanstvo i sel'skoe khozyaystvo v kontekste regional'noy istorii* [Russian Peasantry and Agriculture in the Context of Regional History]. Yoshkar-Ola: Mari State University. pp. 257–263.
7. Robbins, R.G. (1975) *Famine in Russia*. New York; London: Columbia University Press.
8. Ermolov, A.S. (1909) *Nashi neurozhai i prodovol'stvennyy vopros* [Our crop failures and the food issue]. Vol. 1. St. Petersburg: V. Kirshbaum.
9. The Russian State Historical Archive (RGIA). *Po peresmotru pravil o narodnom prodovol'stvii* [To revise the rules on national food]. Vol. 1. Fund 1287. List 4. File 2160.
10. The Russian State Historical Archive (RGIA). *Po peresmotru pravil o narodnom prodovol'stvii* [To revise the rules on national food]. Vol. 2. Fund 1287. List 4. File 2161.
11. The Russian State Historical Archive (RGIA). *Po peresmotru pravil o narodnom prodovol'stvii* [To revise the rules on national food]. Vol. 3. Fund 1287. List 4. File 2162.
12. The State Archives of the Russian Federation (GARF). *Zapiski i stat'i raznykh lits o proektakh pereustroystva prodovol'stvennogo dela v Rossii* [Notes and articles by various persons on projects for the reorganization of food supplies in Russia]. Fund 586. List 1. File 79.
13. The State Archives of the Russian Federation (GARF). *Instruktsiya volostnym prodovol'stvennym komitetam, zapisi i pis'ma raznykh lits Pleve V.K. i drugim litsam o polozenii v guberniyakh, postradavshikh ot neurozhaya i ob okazanii im pomoshchi* [Instructions to volost food committees, notes and letters by various persons to V.K. Plehve and other persons on the situation in the provinces affected by crop failure and on providing them with assistance]. Fund 586. List 1. File 70.
14. The State Archives of the Russian Federation (GARF). *Zapiski raznykh lits Osobomu soveshchaniyu o nuzhdakh sel'skokhozyaystvennoy promyshlennosti o merakh, neobkhodimyykh dlya pod'ema sel'skogo khozyaystva v Rossii* [Notes by various persons to the Special Conference on the needs of the agricultural industry on measures necessary to boost agriculture in Russia]. Fund 586. List 1. File 417.
15. The State Archives of the Russian Federation (GARF). *Zapiska general-ad'yutanta Rikhtera o prichinakh neurozhaev v Rossii* [Note by Adjutant General Richter on the Causes of Crop Failures in Russia]. Fund 586. List 1. File 426.
16. Sukhoplyuev, I.K. (1906) *Pochemu prodovol'stvennoe delo bylo iz'yato iz vedeniya zemstva?* [Why Was the Food Matter Removed from the Zemstvo Jurisdiction?]. Chernigov: tip. Gub. zemstvo.
17. Veselovskiy, B.B. (1909) *Istoriya zemstva za sorok let* [History of the Zemstvo for Forty Years]. Vol. 2. St. Petersburg: O.N. Popova.
18. Kizevetter, A.A. (1917) *Mestnoe samoupravlenie v Rossii IX–XIX st.: istoricheskiy ocherk* [Local Self-Government in Russia in the 9th–19th Centuries: A Historical Essay]. Moscow: Zadruha.
19. Zayonchkovskiy, P.A. (1970) *Rossiyskoe samoderzhavie v kontse XIX stoletiya (politicheskaya reaktsiya 80-kh – nachala 90-kh godov)* [Russian autocracy in the late 19th century (political reaction of the 1980s – early 1990s)]. Moscow: Mysl'.
20. Minakov, A.S. (2011) *Gubernatorskiy korpus i tsentral'naya vlast': problema vzaimootnosheniy (po materialam guberniy Chernozemnogo tsentra vtoroy poloviny XIX – nachala XX vv.)* [The governor's corps and the central government: the problem of relationships (based on the materials of the provinces of the Black Earth Center of the second half of the 19th – early 20th centuries)]. Ore: Orlik.
21. Filimonov, V.Ya. (1902) *“Novyy prodovol'stvennyy zakon”: posobie k primeneniyu Vremennykh pravil 1900 g. po obespecheniyu prodovol'stvennykh potrebnoy sel'skikh obyvatel'ey* [“New Food Law”: a guide to the application of the Provisional Rules of 1900 to meet the food needs of rural residents]. Moscow: F.V. Busygin.
22. Rogozhina, A.S. (2016) S.Yu. Vitte i prodovol'stvennyy vopros v Rossii [S.Yu. Witte and the food issue in Russia]. *Voprosy istorii*. 7. pp. 75–88.

Сведения об авторе:

Рогожина Ангелина Сергеевна – кандидат исторических наук, доцент кафедры истории России Орловского государственного университета имени И.С. Тургенева (Орел, Россия). E-mail: rogozhinaas@yandex.ru

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Information about the author:

Rogozhina Angelina S. – Candidate of Historical Sciences, Associate Professor of the Department of Russian History, Orel State University (Orel, Russian Federation). E-mail: rogozhinaas@yandex.ru

The authors declare no conflicts of interests.

Статья поступила в редакцию 25.01.2022; принята к публикации 15.01.2025

The article was submitted 25.01.2022; accepted for publication 15.01.2025