

**Тарасова И.А.\***

## **К ВОПРОСУ О ВЗАИМОДЕЙСТВИИ МИНИСТЕРСТВА ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ И ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО НЕЙТРАЛИЗАЦИИ ПОСЛЕДСТВИЙ НЕУРОЖАЯ 1891 ГОДА**

***Тарасова И.А.* К вопросу о взаимодействии Министерства внутренних дел Российской империи и органов местного самоуправления в деятельности по нейтрализации последствий неурожая 1891 года. – Статья.**

В работе содержится материал о совместных мероприятиях Министерства внутренних дел Российской империи и органов местного самоуправления по ликвидации последствий неурожая 1891 года, делается вывод об эффективности такого взаимодействия.

*Ключевые слова:* министерство, помощь, поддержка, голод, самоуправление.

***Tarasova I.A.* To the question of the interaction of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Empire and the local self-government bodies in efforts to neutralize the effects of crop failure in 1891. – Article.**

The work contains the material about the joint activities of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Empire and local authorities on liquidation the consequences of a poor harvest in 1891. It was concluded that such interaction was effective.

*Keywords:* the Ministry, help, support, hunger, self-government.

***Тарасова І.А.* До питання про взаємодію міністерства внутрішніх справ Російської імперії та органів місцевого самоврядування в діяльності з нейтралізації наслідків неврожаю 1891 року. – Стаття.**

В роботі надано матеріал про спільні заходи Міністерства внутрішніх справ Російської імперії й органів місцевого самоврядування з ліквідації наслідків неврожаю 1891 року, робиться висновок про ефективність такої взаємодії.

*Ключові слова:* міністерство, допомога, підтримка, голод, самоврядування.

Природно-климатические условия дореволюционной России, особенности ее исторического развития сделали необходимым заботу государства об обеспечении народа продовольствием, что было связано, прежде всего, с организацией и функционированием запасных хлебных магазинов. В условиях нераз-

витости путей сообщения и хлебной торговли их значение было очень велико, так как позволяло в случае неурожая спасти от голода большое количество населения.

Хлеб являлся для крестьянина не только основным продуктом питания и добавочным кормом для скота, но

---

\* **Тарасова Ирина Анатольевна** – доцент кафедры теории и истории государства и права Московского областного филиала Московского университета МВД России, кандидат юридических наук, доцент.

и главным рыночным товаром. Деньги от его продажи шли на уплату налогов, на хозяйственные и бытовые нужды. Кроме того, примитивное сельскохозяйственное производство почти полностью зависело от природных явлений и было способно обеспечить достаточный объем продукции только на плодородных почвах. Общая хозяйственная беспомощность сельского населения перед стихией усиливалась отсутствием надежных заработков кроме земледелия. Результат всего этого – огромный ущерб в неурожайные годы, способствующий обнищанию значительного количества сельского населения и негативно влияющий на социально-экономическую ситуацию во всей Российской империи [1, с. 1-75].

С созданием в 1802 г. Министерства внутренних дел (МВД) обеспечение народного продовольствия вошло в ведение Хозяйственного департамента [2, с. 16]. С этого времени продовольственное обеспечение населения Империи в условиях зависимости сельского хозяйства от погодных условий, порой весьма неблагоприятных для страны, становится одним из самых важных направлений деятельности Министерства внутренних дел по реализации социальной функции государства.

В период буржуазно-демократических реформ второй половины XIX в. произошло реформирование системы обеспечения народного продовольствия. Положением о губернских и уездных земских учреждениях от 1 января 1864 г. на местах создавалась система выборных органов самоуправления, состоящая из губернских и уездных земских собраний с исполнительными органами – губернскими и

уездными управами. В ведение земства законодателем были переданы дела, относящиеся «к местным хозяйственным пользам и нуждам каждой губернии и каждого уезда»: заведывание имуществами, капиталами и денежными сборами земства; устройство и содержание принадлежащих земству зданий, других сооружений и путей сообщения, содержащихся за счет земства; меры обеспечения народного продовольствия; заведывание земскими благотворительными заведениями и прочие меры призрения, способы прекращения нищенства, попечение о построении церквей, управлении делами взаимного земского страхования имуществ; попечение и развитии местной торговли промышленности и др. [3, с. 1-3]. Таким образом, руководство продовольственным обеспечением населения Российской империи было передано земским учреждениям.

Несмотря на то, что за Министерством внутренних дел осталась лишь функция наблюдения за организацией продовольственного обеспечения населения земствами, его деятельность в данной сфере оставалась достаточно активной. Тем более, что между чиновниками МВД и земскими учреждениями были значительные разногласия. Так, уже с середины 1860-х гг. между ними постоянно шли дискуссии о форме хранения продовольственных запасов сельских обществ. И хотя среди земств по этому вопросу не было выработано единого мнения, большинство высказывалось за повсеместную замену хлебных запасов денежными капиталами. В пользу хлебных запасов служащие Хозяйственного департамента МВД приводили довод о недостаточ-

ном развитии железнодорожного сообщения, что затрудняло подвоз хлеба в разные местности [4, л. 4-4 об.].

Свое стремление избавиться от надзора за запасными хлебными магазинами земство стремилось реализовать и на практике. В связи с тем, что большинство земств являлось противниками хлебных магазинов, земские управы легко разрешали сельским обществам переходить к денежным капиталам, а одно из губернских земств обратилось с ходатайством к министру внутренних дел о полном упразднении хлебных запасных магазинов без согласия сельских обществ и замене их денежным сбором с крестьян. По представлению МВД, считавшего такой переход преждевременным, данное ходатайство было отклонено Комитетом министров. Отклонялись подобные ходатайства и в дальнейшем [5, с. 58]. По этому поводу в своем всеподданнейшем докладе в 1880 г. министр внутренних дел Л.С. Маков отметил: «К моему крайнему удивлению, многие из земских деятелей смотрят на это дело несколько односторонне, увлекаясь ничтожными процентами, которые нарастают на капитал, и забывая, что незначительное отношение к капиталам встречается гораздо чаще, чем незначительность по отношению к хлебным запасам» [6, л. 57].

Земства еще долго выступали с ходатайствами за переход к денежной форме. Однако царское правительство с середины 1880-х гг. остановилось на натуральной форме, и до середины 1890-х гг. этот вопрос практически не обсуждался.

Между тем, на 1891 г. приходится сильнейший неурожай, который парализовал значительную часть крестьян-

ских хозяйств Российской империи и вызвал, по мнению чиновников Хозяйственного департамента МВД, «не только полное истощение общеимперских и по многим губерниям местных продовольственных средств, но и потребовал громадных жертв со стороны правительства» [4, л. 3].

В результате неурожая пострадали Воронежская, Нижегородская, Сибирская, Саратовская, Самарская, Вятская, Уфимская, Курская, Орловская, Тульская, Костромская, Астраханская, Пермская, Пензенская, Рязанская, Тамбовская, Херсонская, Харьковская, Тобольская губернии. Однако запасы зерна, предназначенные для ликвидации последствий продовольственных кризисов, в большинстве перечисленных губерний практически отсутствовали. Большая часть из них была израсходована еще для преодоления последствий неурожая 1879-1880 гг., а «пополнение запасов производилось крайне медленно» [4, л. 3 об.], что, как представляется, было следствием недостаточно эффективного функционирования сложившейся системы продовольственного обеспечения населения на случай неурожая, отсутствия взаимодействия между чиновниками МВД и земствами.

В результате осенью 1891 г. возникла реальная опасность голода и краха сельского хозяйства в Российской империи. Земства, осуществлявшие на местах руководство продовольственным обеспечением населения на случай неурожая, забили тревогу еще летом 1891 г. в связи с аномальной погодой (рано наступившая суровая, но малоснежная зима и жаркое засушливое лето), приведшей к гибели как озимых, так и яровых посевов. В большин-

стве пострадавших губерний прошли экстренные уездные и губернские земские собрания, на которых были приняты резолюции с просьбами о помощи, обращенными к правительству и Министерству внутренних дел [4, л. 9 об.].

Сложившаяся ситуация потребовала активного вмешательства государства и, прежде всего, Министерства внутренних дел. Однако реакция царского правительства, не оценившего в полной мере тяжесть сложившейся ситуации, была замедленной. К активным действиям по ликвидации последствий неурожая и предотвращению голода МВД приступило лишь осенью 1891 г., когда в пострадавших губерниях уже начался голод.

В отчете Хозяйственного департамента МВД Российской империи за десятилетний период с 1882 по 1891 гг. указывается, что принимаемые для борьбы с неурожаем меры сводились:

а) «к правильной организации ведения всего дела по снабжению населения продовольственным и семенным хлебом»;

б) «к своевременной доставке этого хлеба в нуждающиеся местности» [4, л. 9 об.].

В октябре 1891 г. МВД запросило от губернаторов и земств уточненные данные об урожае, содержащие также сведения «о количестве продовольственных и семенных запасов, доставленных за неделю в нуждающиеся местности железными дорогами и гужом как из других губерний, так и из местных хлебных рынков, о размерах потребления хлеба, наличных его запасов и сделанных закупок» [4, л. 10].

Под влиянием полученных сведений, подтвердивших отсутствие про-

довольственных запасов в пострадавших от неурожая губерниях и невозможность местных властей решить проблему предотвращения голода собственными силами, отношение царского правительства к данной проблеме изменилось. Осознав весь масштаб бедствия, оно стало активно осуществлять как государственную помощь через Министерство внутренних дел, так и активно привлекать средства общественных благотворительных организаций и частных лиц.

Начиная с сентября 1891 г., в пострадавшие губернии отправлялись сотни добровольцев для оказания помощи голодающим, местные благотворительные организации и частные лица открывали бесплатные столовые, хлебопекарни, осуществляли раздачу хлеба, денег [7, л. 11-15].

Выяснив из полученных сведений, что «железные дороги не в состоянии доставлять в нуждающиеся губернии в течение зимнего времени необходимое количество продовольственного хлеба и семенного зерна, приобретаемого за счет имперского продовольственного капитала (по размерам своей провозоспособности)», Министерство внутренних дел предложило за счет выделенных государством средств «устройство обширных закупок означенных продуктов на местных рынках в соседних губерниях, с доставкой гужом к местам назначения» [4, л. 11-11 об.].

В связи с этим большое внимание было уделено развитию гужевого транспорта, что в условиях голода и крайнего истощения скота также оказалось нелегким делом. Тем не менее, с этой задачей, благодаря поддержке и энергичной деятельности земских

учреждений, МВД удалось справиться в кратчайшие сроки, и это дало возможность благополучно довести до конца дело снабжения населения пострадавших от неурожая местностей продовольственными запасами и количеством зерна, «потребного для посева полей» [4, л. 13].

С ноября 1891 г. при Министерстве внутренних дел функционировал Особый комитет по оказанию помощи населению губерний, пострадавших от неурожая, председателем которого являлся цесаревич Николай Александрович. В состав Комитета вошли министр внутренних дел, обер-прокурор Святейшего Синода, председатель Главного управления Российского Общества Красного Креста (РОКК), а также «лица, Высочайшим доверием к присутствованию в сем Комитете призванные» [8, л. 1]. Комитет принимал и распределял пожертвования от частных лиц и общественных организаций, контролировал их целевое употребление, согласовывал различные виды благотворительной помощи.

В январе 1892 г. в 14 пострадавших губерниях были созданы единые официальные губернские благотворительные комитеты, а в 4 губерниях – особые совещания под председательством губернаторов. Эти учреждения создавались с целью координации всех видов оказания помощи пострадавшим крестьянам на местах [7, л. 15].

Для оказания помощи благотворительным учреждениям и волонтерам непосредственно в пострадавших губерниях и преодоления бюрократического подхода в деятельности губернских комитетов и особых совещаний Особый комитет командировал в губернии своих уполномоченных, обыч-

но высокопоставленных чиновников МВД или чинов двора, «для собрания сведений и организации на месте благотворительной помощи пострадавшему от неурожая населению» [7, л. 1].

Для борьбы с эпидемией тифа, быстро распространявшейся в пострадавших от неурожая губерниях, губернскими благотворительными комитетами на средства, выделенные МВД, были созданы врачебно-санитарные отряды. В своем рапорте великому князю Николаю Александровичу уполномоченный Особого комитета по Казанской губернии Ю.С. Нечаев-Мальцев обращает внимание на то, что врачебно-санитарные отряды не только боролись с эпидемией тифа и осуществляли заботу о больных, но и снабжали население продовольствием: «... отрядами кормится в Ядринском уезде 80 человек и в Цивильском – 500» [7, л. 9].

Следует отметить, что Особый комитет по оказанию помощи населению губерний, пострадавших от неурожая осуществлял активную деятельность на протяжении всего 1892 г., и только 5 марта 1893 г. в своем докладе его председатель Великий князь Николай Александрович отметил, что «задача исполнена» [7, л. 4].

Несмотря на то, что государству совместно с земствами и общественными организациями удалось преодолеть последствия неурожая 1891 г., ход событий, связанных с голодом и массовыми человеческими жертвами, продемонстрировал неэффективность действовавшей системы продовольственного обеспечения населения, отсутствие взаимодействия между Министерством внутренних дел и земскими учреждениями.

Неурожай 1891 г. и его последствия существенно осложнили ситуацию с запасами хлеба. В правительственных кругах возрастало недовольство работой земств. Их обвинили в расточительности, преувеличении масштабов бедствия, в развращении населения «даровыми подачами». В результате антиземской кампании, усилившейся во второй половине 1890-х гг., министр внутренних дел И.Н. Дурново предложил создать при МВД особый отдел и передать в его ведение все продовольственные дела.

Специальная комиссия под руководством В.К. Плеве изучила события голодных 1890-х гг. и сделала вывод, что ответственность за многочисленные жертвы и неразбериху лежит на земствах и местных чиновниках. В результате 12 июня 1900 г. были высочайше утверждены Временные правила по обеспечению потребностей сельских обывателей. Данный закон имел временный характер и должен был действовать до принятия нового Устава о народном продовольствии, работа над которым должна была быть продолжена. В ст. 2 данного нормативно-правового акта указывались средства для «обеспечения сельским обывателям помощи в продовольствии и по обсеменению полей»: 1) общественные хлебные запасы, хранимые в запасных магазинах; 2) денежные продовольственные капиталы: общественные, частные, губернские, общие по Империи.

По Временным правилам обеспечение народного продовольствия было изъято из ведения земских учреждений и передано администрациям. Общий надзор за обеспечением народного продовольствия осуществлял ми-

нистр внутренних дел при содействии других министерств и ведомств (ст. 7). Осуществление местного надзора было возложено на генерал-губернаторов и губернаторов по принадлежности, губернские присутствия, уездные съезды, земских начальников (ст. 8) [5, с. 82-83].

Согласно ст. 9 министру внутренних дел была предоставлена возможность: а) определять по своему усмотрению те местности, которые «подлежат обеспечению в продовольственном отношении исключительно посредством засыпки зерна в общественные магазины»; б) определять, по соглашению с министром финансов, размер хлебных запасов по губерниям, возможность сократить сроки для заполнения хлебных запасных магазинов; в) разрешать выдачу местным учреждениям ссуд из общего по Империи продовольственного капитала, назначаемого к расходу по смете специальных средств Министерства внутренних дел, и на срок не более трех лет; г) разрешать в случае необходимости отсрочки по возврату ссуд, отпущенных из общего по Империи продовольственного капитала, на срок до трех лет и из местных продовольственных средств – на время свыше шести лет. Министр внутренних дел также определял условия ассигнования безвозвратных пособий из имперского продовольственного капитала (ст. 9, е).

Временные правила закрепили за МВД также утверждение инструкций для чиновников, командированных по продовольственным делам, и рассмотрение отчетов по исполнению возложенных на них поручений, а также утверждение инструкций о постройке хлебозапасных магазинов [5, с. 104].

Таким образом, управление системой продовольственного обеспечения снова было передано Министерству внутренних дел, что, как представляется, стало следствием отсутствия эффективного взаимодействия его чиновников с земскими учреждениями в деятельности по ликвидации последствий неурожая 1891 года. При этом МВД как орган, концентрировавший усилия государственных и негосударственных учреждений и организаций по нейтрализации последствий неурожая, в целом показало достаточно эффективную деятельность, но сложившаяся бюрократическая система взаимоотношений и взаимодействия с другими структурами приводила к неповоротливости и не оперативности решений поставленных задач.

### Список использованных источников

1. Лешков В.Н. О народном продовольствии в Древней России / В.Н. Лешков. – М. : Типография В. Готье, 1854. – 62 с.
2. Варадинов Н.Н. История Министерства внутренних дел. Ч.1. / Н.Н. Варадинов. – СПб., 1858. – 307 с.
3. Полное собрание законов Российской Империи (ПСЗ). Собр. II. Отд.1. Т.XXXIX. № 40457.
4. Российский государственный исторический архив (РГИА). Ф.1287. Оп.46. Д.2975.
5. Сборник правил по обеспечению народного продовольствия. Вып.1 / Сост. Г.Г. Савич. – СПб., 1900. – 738 с.
6. РГИА. Ф.1284. Оп.241. Д.46.
7. РГИА. Ф. 1005. Д.202.
8. РГИА. Ф. 1204. Оп.1. Д.22.

УДК 351:94(47)

**Кузин В.Н.\***

## РАЗВИТИЕ ОСНОВ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ СССР В ПРЕДВОЕННЫЕ ГОДЫ

**Кузин В.Н. Развитие основ продовольственной безопасности СССР в предвоенные годы.** – Статья.

Опираясь на историко-правовой анализ различных источников и, прежде всего, на рассекреченные архивные материалы, автор раскрывает сложный процесс государственно-правового развития СССР в предвоенные годы, завершившийся созданием основ продовольственной безопасности. Экспортная ориентация продовольственного баланса показана главной причиной голода 1932-33 гг. Только изменение продовольственной политики с развитием продовольственной инфраструктуры позволили решить важнейшую народнохозяйственную задачу к концу 1930-х гг.

---

\* **Кузин Валерий Николаевич** – доцент кафедры истории российской государственности и права Поволжского института управления им. П.А. Столыпина – филиал РАНХиГС, кандидат юридических наук, доцент.