

Организация продовольственной помощи сельскому населению белорусских губерний в XIX – начале XX вв.

Н.С. МОТОВОА

Проанализированы правовые акты, которые регулировали оказание продовольственной помощи сельскому населению белорусских губерний в XIX – начале XX в. Указано, что основные формы помощи и ее базовые принципы сложились еще в дореформенный период и были закреплены в Положении 1834 г. Их изменение было обусловлено негативным опытом борьбы с неурожаем 1891–1892 гг. в центральных губерниях Российской империи. Соответствующие нормы были закреплены во Временных правилах, изданных в 1900 г.

Ключевые слова: продовольственная помощь, натуральные запасы, денежные капиталы, сельская местность, белорусские губернии.

The legal acts that governed the provision of food assistance to the rural population of the Belarusian provinces in the XIX – early XX centuries are analyzed. It is noted that the main forms of assistance and its basic principles developed in the pre-reform period and were fixed by the Statute of 1834. Their change was due to negative experience in combating crop failure in 1891–1892 in the central provinces of the Russian Empire. The relevant standards were enshrined in the Temporary Rules, published in 1900.

Keywords: food assistance, in-kind reserves, cash capital, rural areas, Belarusian provinces.

На протяжении XIX в. сельское население белорусских губерний сталкивалось с продовольственной проблемой, вызванной периодически повторявшимися неурожаями. В этих условиях государство должно было принимать меры, направленные на ее разрешение. Их реализация на региональном уровне обеспечивалась при непосредственном участии представителей губернской администрации и местного дворянства, а также самих крестьян.

Проблема организации продовольственной помощи сельскому населению белорусских губерний в контексте всей Российской империи получила освещение в дореволюционной историографии. В этой связи необходимо отметить исследование, подготовленное в начале 1890-х гг. Хозяйственным департаментом МВД, – «Исторический обзор правительственных мероприятий по народному продовольствию в России» [1]–[2], а также юбилейное издание, посвященное столетию МВД [3]. Подробный анализ правительственной политики по продовольственному вопросу и оценка ее эффективности представлены в работе А.С. Ермолова «Наши неурожай и продовольственный вопрос» [4]–[5]. Ее автор являлся одним из наиболее компетентных специалистов по данной проблематике, так как с 1894 по 1905 гг. занимал пост министра земледелия и государственных имуществ Российской империи.

После революции вопросы организации продовольственной помощи населению не получали должного освещения в связи с изменением тематики и методологии научных исследований. В современной историографии (как белорусской, так и российской) данная проблематика также не рассматривается.

Исходя из изложенного, цель данной статьи состоит в целостном анализе организации продовольственной помощи сельскому населению белорусских губерний в XIX – начале XX вв. Достижение поставленной цели предполагает решение следующих задач: выделить основные формы и методы оказания продовольственной помощи, которые сложились до отмены крепостного права; охарактеризовать их эволюцию в пореформенный период; проанализировать изменения в организации продовольственного обеспечения сельского населения, которые произошли в начале XX в.

Проблема поддержки сельского населения при неурожаях в Российской империи обращала на себя внимания государства еще в дореформенный период. Так, в 1799 г. был принят закон о создании хлебных запасных магазинов в казенных и владельческих селениях, в 1822 г. – денежных капиталов [1, с. 91–92, 173–174, 177]. Однако неурожай 1833 г. продемонстрировал,

что их ресурсов недостаточно для обеспечения продовольственных потребностей населения. Это привело к пересмотру действовавшего законодательства и изданию в 1834 г. Положения о запасах для пособия в продовольствии. Оно вошло в состав Устава о народном продовольствии и действовало в белорусских губерниях до конца XIX в. [6, с. 691–705], [7].

В Положении 1834 г. была сохранена практика создания для каждой губернии на случай неурожая продовольственных запасов в денежной и натуральной формах. Зерно должно было храниться в хлебных запасных магазинах, а собранные деньги составляли капитал для оказания помощи населению. Вводилось четкое нормирование натуральных запасов: на каждую ревизскую душу должно было приходиться по 1 четверти (примерно 209,9 л.) ржи и пшеницы, по 0,5 четверти овса или ячменя. Общий размер денежного капитала определялся исходя из нормы 1 руб. 60 коп. на ревизскую душу. Надзор за состоянием хлебных запасных магазинов и продовольственных капиталов был возложен на губернские комиссии народного продовольствия. В распоряжение каждой из них выделялось 10 000 руб. для оказания экстренной помощи населению. В крайнем случае комиссия могла позаимствовать до 25 000 руб., сообщив об этом в МВД. Сверх этого, ведомство могло разрешить использовать еще 50 000 руб. из местных продовольственных капиталов. Если требовались расходы в большем размере или был необходим заем хлеба из запасов других губерний, то этот вопрос представлялся через Комитет министров на разрешение императора [6, с. 691–693, 695–696, 699–701].

Законодательно был регламентирован порядок выделения продовольственных ссуд. Они могли быть двух видов – частные и общие чрезвычайные. Последние выделялись исключительно по разрешению правительства в тех случаях, когда от неурожая пострадала вся губерния или ее большая часть. Частные ссуды предоставлялись только в натуральной форме по распоряжению губернского начальства в тех случаях, когда от неурожая или стихийных бедствий (пожаров, градов и т. п.) пострадали отдельные селения или семейства. В общей сложности допускалось заимствование из запасных магазинов не более одной четверти наличных запасов. Пособия из средств денежных капиталов назначались в крайних случаях по разрешению МВД и императора. Пострадавшие могли получить из этих сумм заимобразные пособия в денежной форме либо эти средства использовались для приобретения хлеба для них. Полученные ссуды должны были возвращаться в течение двух-трех лет. При этом за первые два года проценты не назначались, а за третий год нужно было уплатить 6 % от размера задолженности [6, с. 698, 701].

После отмены крепостного права обязанности по обеспечению продовольственных потребностей были возложены на крестьян. Натуральные запасы, хранившиеся в запасных магазинах, и денежные капиталы объявлялись собственностью крестьянских обществ и поступали в их полное распоряжение. Право назначения продовольственных ссуд было передано сельским сходам. Надзор за состоянием продовольственных запасов должен был осуществлять сельский староста [8, с. 143, 146, 148–150].

Однако в 1861 г. из материалов, собранных МВД, выяснилось, что во многих помещичьих имениях запасных магазинов никогда не было. Некоторые владельцы ранее собирали с крестьян деньги на их создание, но распоряжались ими по своему усмотрению [3, с. 141]. На различные злоупотребления в этой сфере указывали и представители губернской администрации. Например, могилевский губернатор А.П. Беклемишев в отчете за 1861 г. сообщал, что большая часть хлебных запасных магазинов в частных имениях существовала только на бумаге [9, л. 19 об.–20 об.].

24 декабря 1862 г. был принят закон, согласно которому в селениях временнообязанных крестьян были упразднены должности попечителей магазинов. Эти обязанности были возложены на сельских старост и волостных старшин, а общее наблюдение за состоянием запасов – на уездных предводителей дворянства. Важным нововведением стала отмена взимания процентов по ссудам, выданным из продовольственного капитала [10, с. 585]. В 1866 г. хлебные запасные магазины, а также специальные суммы, заменившие хлебные запасы в некоторых селениях, окончательно поступали в заведование соответствующих сельских обществ. В белорусских и других неземских губерниях дела о запасах продовольствия были переданы из палат государственных имуществ губернским комиссиям народного продовольствия [11, с. 474, 476].

Предоставление сельским обществам широких прав по распоряжению хлебными запасами привело к тому, что почти повсеместно они были разобраны крестьянами без особой необходимости [2, с. 225]. В этой связи правительство было вынуждено ввести ограничительные меры в этом отношении. В 1867 г. был принят закон, который регулировал выдачу пособий из хлебных запасов в тех губерниях, которые пострадали от неурожая. В неземских губерниях ссуды из запасных магазинов в тех случаях, когда заимствовалось до половины наличных запасов, могли выделяться по разрешению местных комиссий народного продовольствия. Если требовалось заимствование в большем размере, тогда нужно было получить разрешение МВД [12, Дополнение к XLII т., с. 12]. В 1868 г. эти правила были распространены на всю Российскую империю [13, с. 431–432].

Затем МВД признало необходимым, чтобы и хранение продовольственных капиталов было сосредоточено в комиссиях народного продовольствия в неземских губерниях и в губернских управах в земских регионах. Соответствующее циркулярное распоряжение было сделано 13 февраля 1874 г. и фактически применялось повсеместно [2, с. 228]. В 1883 г. был принят закон, в соответствии с которым продовольственные капиталы в белорусских губерниях были переданы в ведение комиссий народного продовольствия, продолжая при этом оставаться в распоряжении сельских обществ [14, с. 46–47]. В целом МВД придерживалось идеи о необходимости сохранять в губерниях продовольственные запасы в натуральной форме. Ведомство неоднократно указывало на положительный пример белорусских и других неземских губерний, где ссуды назначались из запасных магазинов, которые содержались в полной исправности [2, с. 272–273].

Крестьяне постоянно обращались в магазины за ссудами как продовольственного, так и семенного зерна в случае локальных неурожаев или стихийных бедствий. К 1892 г. на территории пяти белорусских губерний функционировало 7 260 хлебозапасных магазинов общей вместимостью 2 799 345 четвертей. Их количество было определено, исходя из числа ревизских душ мужского пола. Однако оно не соответствовало реальному количеству населения, которое к этому времени более чем в три раза превысило количество ревизских душ (4 830 182 против 1 539 916) [подсчитано по: 15, с. 179]. На это обращали внимание в своих отчетах главы местных администраций, например, виленские губернаторы А.А. Фрезе и сменивший его И.И. Чепелевский [16, с. 1], [17, с. 7–8].

В целом, в государстве назрела необходимость внести изменения в существовавшую систему продовольственной помощи. Непосредственным поводом для этого послужил неурожай 1891–1892 гг. в центральных губерниях. В правительстве развернулись работы по подготовке нового законодательства, регулировавшего продовольственную сферу. Их итогом стали Временные правила об обеспечении продовольственных потребностей сельских обывателей, утвержденные 12 июня 1900 г. На основании данного правового акта в белорусских губерниях были ликвидированы комиссии народного продовольствия, а заведование продовольственными запасами было передано в крестьянские учреждения [18, с. 764–766].

Согласно новому закону каждое сельское общество могло избрать тот механизм формирования продовольственных запасов, который в наибольшей степени соответствовал его потребностям: сохранить засыпку в магазины, перейти к уплате денежного продовольственного сбора либо использовать оба способа. Была облегчена процедура перехода от натуральных запасов к денежным. Для этого было достаточно приговора сельского общества и одобрения губернского присутствия. К участию в формировании продовольственных запасов были привлечены все обыватели, проживавшие в сельской местности, а не только крестьяне, как это было ранее. Временные правила отменяли устаревшее нормирование натуральных запасов в соответствии с числом ревизских душ мужского пола. Размер продовольственных запасов должно было рассчитываться, исходя из количества наличного населения обоих полов и всех возрастов. Норма на одного человека определялась министром внутренних дел по согласованию с министром финансов отдельно для каждой губернии на основании заключений губернских присутствий. Ее минимальный размер не фиксировался, а максимальный размер был установлен на уровне 4 пудов (пуд составлял чуть больше 16 кг). Четко определялся размер продовольственных ссуд: 1 пуд зерна на взрослого человека, полпуда – на детей до 5 лет [18, с. 766–767, 771, 774, 773].

Однако новые правила обладали и определенными недостатками. В частности, организация продовольственного дела была полностью выведена из-под контроля органов местного самоуправления. Общее попечение и надзор за ней должны были осуществлять генерал-губернаторы и губернаторы. Непосредственное заведование продовольственным делом было возложено на губернские присутствия или аналогичные им крестьянские учреждения. Они распоряжались губернскими продовольственными капиталами и выделяли из него ссуды, давали разрешение на замену натуральных запасов денежными и т. д. На уровне уездов вопросы, связанные с организацией продовольственного обеспечения сельского населения, были возложены на уездные съезды и земских начальников. Последние должны были следить за состоянием запасных магазинов, составлением списков лиц, которые должны были уплачивать продовольственные сборы, определяли размеры необходимой продовольственной помощи. Волостные правления обязаны были вести отчетность по взиманию продовольственных сборов и выдаче семенных и продовольственных ссуд [18, с. 767–770].

Вся организация продовольственной помощи на основании новых правил была сосредоточена в руках местных чиновников и дворян. Это было обусловлено рядом факторов. Во-первых, неурожай 1891–1892 гг., вызвавший голод в центральных губерниях, продемонстрировал несостоятельность прежней модели продовольственного обеспечения населения и заставил искать новые организационные формы при сохранении правительственного контроля в этой сфере. Во-вторых, в условиях трансформации структуры общества государство традиционно рассматривало дворянство как наиболее устойчивую социальную опору.

На территории Беларуси Временные правила об обеспечении продовольственных потребностей сельских обывателей должны были вступить в силу с 1 января 1901 г. [18, с. 764]. Однако в Витебской, Минской и Могилевской губерниях они начали действовать в конце 1901 г., а в Виленской и Гродненской – в 1903 г. [19, с. 8], [20, с. 687–689]. Это было связано с тем, что здесь отсутствовал институт земских начальников, которые должны были играть одну из главных ролей в организации продовольственной помощи сельскому населению.

С 1903 г. к участию в организации продовольственного обеспечения в сельской местности были привлечены управления по делам земского хозяйства, созданные в Витебской, Минской и Могилевской губерниях. В круг их обязанностей входили «попечение об устранении недостатка продовольственных средств и оказание пособий нуждающемуся в продовольствии населению способами, выходящими из круга ведения подлежащих учреждений» [20, с. 338]. Однако эти способы не были конкретизированы. Любое постановление о заимствовании средств из продовольственных капиталов на оказание помощи населению требовало одобрения со стороны губернского присутствия, а затем через губернатора направлялось в Земский отдел МВД. Данная практика сохранялась и после введения в перечисленных губерниях полноценного земского самоуправления.

Таким образом, основные формы помощи сельскому населению, пострадавшему от неурожая, оформились еще в дореформенный период и представляли собой выделение натуральных и денежных ссуд. На территории белорусских губерний оказание продовольственной помощи регулировалось Положением 1834 г. В нем были определены механизмы создания продовольственных запасов на региональном уровне, порядок выделения натуральных и денежных ссуд. Основные обязанности по организации помощи населению в случае неурожая были возложены на губернаторов и губернские комиссии народного продовольствия. После отмены крепостного права обеспечение продовольственных потребностей было возложено на крестьянские общества. Хлебозапасные магазины и денежные капиталы были объявлены собственностью крестьянских обществ. Однако на протяжении 1867–1883 гг. на территории белорусских губерний был восстановлен контроль за распоряжением этими ресурсами, который был сосредоточен в губернских комиссиях народного продовольствия. Они были ликвидированы в результате введения Временных правил об обеспечении продовольственных потребностей сельских обывателей 1900 г., а их обязанности были переданы учреждениям по крестьянскому делу и земским начальникам. В новом законе были пересмотрены нормы и механизмы формирования продовольственных запасов при сохранении сложившихся ранее форм оказания продовольственной помощи.

Литература

1. Исторический обзор правительственных мероприятий по народному продовольствию в России : в 2 ч. / изд. Хоз. деп-та Мин-ва внутр. дел. – СПб. : Тип. Мин-ва внутр. дел, 1892–1893. – Ч. I. – 1892. – 277 с.
2. Исторический обзор правительственных мероприятий по народному продовольствию в России : в 2 ч. / изд. Хоз. деп-та Мин-ва внутр. дел. – СПб. : Тип. Мин-ва внутр. дел, 1892–1893. – Ч. II. – 1893. – 407 с.
3. Министерство внутренних дел. 1802–1902. Исторический очерк. – СПб. : Тип. Мин-ва внутр. дел, 1901. – 235 с.
4. Ермолов, А.С. Наши неурожаи и продовольственный вопрос : в 2 ч. / А.С. Ермолов. – СПб. : Тип. В. Киршбаума (отд-ние), 1909. – Ч. I. – 610 с.
5. Ермолов, А.С. Наши неурожаи и продовольственный вопрос : в 2 ч. / А.С. Ермолов. – СПб. : Тип. В. Киршбаума (отд-ние), 1909. – Ч. II. – 152 с.
6. Полное собрание законов Российской империи (ПСЗ РИ). – Собрание 2. – Том IX : 1834. – Отделение 1. – От №6685–7379. – СПб. : Тип. II Отд-ния Собств. Е.И.В. Канцелярии, 1835. – 891 с.
7. Устав о народном продовольствии // Свод законов Российской империи повелением государя императора Николая Первого составленный : в 15 т. – Издание 1857 год. – СПб. : Тип. II Отд-ния Собств. Е.И.В. Канцелярии, 1857. – Том 13 : Уставы о народном продовольствии, общественном призрении и врачебные. – С. 1–163.
8. ПСЗ РИ. – Собрание 2. – Том XXXVI : 1861. – Отделение 1. – От №36490–37190. – СПб. : Тип. II Отд-ния Собств. Е.И.В. Канцелярии, 1863. – 1057 с.
9. Отчет о состоянии Могилевской губернии за 1861 г. // Российский государственный исторический архив. – Фонд 1281. – Оп. 6 (1862 г.). – Д. 8.
10. ПСЗ РИ. – Собрание 2. – Том XXXVII : 1862. – Отделение 2. – От №38622–39116. – СПб. : Тип. II Отд-ния Собств. Е.И.В. Канцелярии, 1865. – 851 с. разд. паг.
11. ПСЗ РИ. – Собрание 2. – Том XLI : 1866. – Отделение 1. – От №42861–43602. – СПб. : Тип. II Отд-ния Собств. Е.И.В. Канцелярии, 1868. – 1079, [3] с.
12. ПСЗ РИ. – Собрание 2. – Том XLII : 1867. – Отделение 2. – От №44895–45355. – СПб. : Тип. II Отд-ния Собств. Е.И.В. Канцелярии, 1871. – 1543 с. разд. паг.; 28 л. ил.
13. ПСЗ РИ. – Собрание 2. – Том XLIII : 1868. – Отделение 1. – От №45356–46062. – СПб. : Тип. II Отд-ния Собств. Е.И.В. Канцелярии, 1873. – 939 с.
14. ПСЗ РИ. – Собрание 3. – Том III : 1883. – От №1293–1933 и дополнения. – СПб. : Гос. тип., 1886. – 979 с. разд. паг.; 27 л. ил.
15. Сборник сведений по России, 1896. – СПб. : Тип. кн. В.П. Мещерского, 1897. – [4], VI, 405 с. – (Статистика Российской империи. XL).
16. Всеподданнейший отчет виленского губернатора за 1895 год. – Без тит. л. – 6 с.
17. Рапорт виленского губернатора за 1896 год. – Без тит. л. – 17 с.
18. ПСЗ РИ. – Собрание 3. – Том XX : 1900. – Отделение 1. – От №17968–19504 и дополнения. – СПб. : Гос. тип., 1902. – 1168, 10, [8] с.
19. ПСЗ РИ. – Собрание 3. – Том XXI : 1901. – Отделение 1. – От №19505–20931 и дополнения. – СПб. : Гос. тип., 1903. – 1265, 35, [3] с.
20. ПСЗ РИ. – Собрание 3. – Том XXIII : 1903. – Отделение 1. – От № 22360–23838 и дополнения. – СПб. : Гос. тип., 1905. – 1167, 136 с.