

ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

Г.А. Жолобова*

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ТОВАРНЫХ СКЛАДОВ И ЭЛЕВАТОРОВ В РОССИИ КОНЦА XIX – НАЧАЛА XX вв.

Аннотация. В статье подняты актуальные проблемы организации хлебной торговли. Изучение архивных документов и анализ нормативных правовых актов Российской империи 1881–1913 гг., многие из которых впервые вводятся в научный оборот, позволили автору выявить историческую специфику первого опыта в создании механизма правового регулирования деятельности товарных складов. В работе показан процесс формирования системы норм, регулирующих отношения в сфере товарно-складочной и в первую очередь элеваторной деятельности; представлены мотивы и цели их принятия, особенности и трудности реализации. Неэффективность решения существовавших в этой сфере проблем с помощью рыночных механизмов приводила к поиску путей, ведущих к усилению государственного вмешательства в организацию хлебной торговли.

Ключевые слова: торговля; хлеб; зерно; закон; экспорт; классификация; сортировка; качество; надзор; элеватор; товарный склад; зернохранилище; ссуда; варрант; Государственный банк.

DOI: 10.7256/1729-5920.0.0.10223

В общем торговом балансе России второй половины XIX – начала XX вв. ведущая роль принадлежала торговле хлебом. Именно хлебная торговля имела непреходящее значение как основная отрасль российского экспорта и один из главных источников валютных поступлений для экономики страны со средним уровнем развития, обладающей при этом огромными пространствами и многочисленным крестьянским населением. Однако в 80-х гг. XIX в. под влиянием падения цен на хлеб наша торговля (преимущественно хлебная), а затем и промышленность были поставлены в затруднительное положение. Несмотря на развитие железнодорожной сети, отпуск российского

хлеба за границу заметно упал вследствие возросшего соперничества Северо-Американских Соединенных Штатов. Прекрасно оборудованная элеваторами Америка имела возможность предлагать свой хлеб на европейских рынках по ценам, более выгодным для покупателей, чем цены на русское зерно. По мнению министра финансов Н.Х. Бунге, причина такого положения заключалась не столько в условиях производства хлеба, сколько в отсутствии у нас правильной организации сбыта.

В тот же период из числа мер поддержки торгово-промышленных предприятий вообще и производителей хлеба в особенности Министерство финансов обратило внимание на

© Жолобова Галина Алексеевна

* Кандидат юридических наук, докторант кафедры истории государства и права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

[galina-zholobova@mail.ru]

123995, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9.

расширение выдачи ссуд, обеспечиваемых товарами. С 1885 г. выдача ссуд под хлеб в зерне была организована конторами Государственного банка¹. Но трудность реализации этой меры вызывалась отсутствием в России обращения варрантов (т.е. свидетельств, выдаваемых товарными складами о приеме товара на хранение и дающих их владельцам право получить заем под залог указанного в варранте товара²), поскольку у нас не было оборудованных товарных складов.

Амбары и складочные помещения для хранения хлеба, существовавшие еще «в до-железнодорожном периоде», располагались главным образом вдали от железнодорожных станций конца XIX – начала XX вв. (на старых гужевых путях движения хлеба и около речных пристаней) и имели мало общего с элеваторами. При них не было никаких механических приспособлений; очистка, сортировка, просушка зерна и т.п. производились «упрощенными способами». Поэтому к исследуемому периоду они в большинстве своем оказались заброшенными или приспособленными для хранения других материалов. Развитие железных дорог и «разсеяние хлебной торговли, принесшее демократизацию этого строя торговли и громадное изменение в самых условиях сбыта зерна сельскими хозяевами, потребовало и совершенно иного характера оборудования хлебной торговли складочными помещениями. <...> При обязательстве для железных дорог принимать на склады все предъявленные к перевозке грузы и при недостатке складочных станционных помещений, оборудованных для хранения хлеба, вопрос о них особенно обострился и осложнился еще и вопросом о железнодорожных залежах, со всеми их губительными последствиями для хлебной производительности и торговли»³.

¹ Министерство финансов 1802–1902 гг. Ч. II. СПб., 1902. С. 238.

² Варрантная система к XIX в. получила широкое распространение «путем практики и обычая» в Англии, пионерами же в законодательном ее оформлении в 1848 г. стали Франция и Бельгия. Их примеру последовали Испания (в 1862 г.), Швейцария (в 1864 г.), Австрия (в 1866 г.). В России при разрешении устройства товарных складов в 1870-х гг. в отдельных уставах содержались правила для выдачи варрантов, но с ликвидацией обществ эти правила утратили силу // Российский государственный исторический архив (РГИА). Фонд 20 (Департамент торговли и мануфактур Министерства финансов). Опись 4. Дело 4813. Лист 77. Записка об устройстве товарных складов и выдаче оными варрантов.

³ Лященко П.И. Хлебная торговля на внутренних рынках Европейской России. Описательно-статистическое исследование. СПб., 1912. С. 585–587.

Таким образом, «элеваторный вопрос» превратился у нас прежде всего в вопрос об оборудовании зернохранилищами железных дорог как первых артерий товарного движения хлеба. Все более распространялось мнение, что хорошо оборудованные товарные склады должны обеспечить правильную организацию, призванную избавить хлебную торговлю от неравномерности выбрасывания зерна на рынок и обесценивания его плохим качеством⁴.

Попытки устройства оборудованных зернохранилищ элеваторного типа, предпринимаемые в начале 80-х гг. XIX в., не достигли большого успеха, что во многом объяснялось новизной этого дела и плохой осведомленностью о нем населения. Министр финансов Н.Х. Бунге предполагал, что с изданием закона, определяющего правила устройства товарных складов и выдачи ими варрантов, это дело получит бóльшее развитие⁵. Тогда на товарные склады Министерство финансов вообще возлагало большие надежды, считая, что «они правильной постановкой кредита облегчат тягостное положение безденежья, которое в то время было весьма чувствительно, устранят вынужденную продажу производителями товара в период невыгодных цен и уменьшат бремя громадных накладных расходов, объясняемых недостатком приспособлений по нагрузке, хранению и выгрузке товаров»⁶.

В ноябре 1883 г. Н.Х. Бунге внес в Государственный Совет представление и составленный на основе изучения иностранного законодательства⁷ проект правил о товарных

⁴ Орбинский Р. О хлебной торговле Соединенных Штатов Северной Америки. СПб., 1880. С. 147–148; Ковалевский В. Элеваторы и их значение для хлебной торговли // Труды Императорского Вольного Экономического Общества. Т. 3. СПб., 1883. С. 392–400; Гессен Н.Ю. Элеваторы и их роль в сельском хозяйстве и хлебной торговле в России. Одесса, 1895.

⁵ РГИА. Ф. 1287 (Хозяйственный Департамент МВД). Оп. 7. Д. 1730. Л. 15.

⁶ Министерство финансов 1802–1902 гг. Ч. II. СПб., 1902. С. 237.

⁷ Для изучения западного опыта в Бельгию был командирован действительный статский советник Н. Тур, который в 1884 г. представил записку о проблемах реализации на практике бельгийского закона о варрантах от 18 ноября 1862 г. К разработке российского закона был привлечен бывший профессор Гейдельбергского университета, директор Рейнского ипотечного Банка в Мангейме Necht. Агент Министерства финансов по мануфактурной части в Лондоне Г. Каменецкий составил донесения об английском опыте регулирования варрантной системы. Дополнительно были изучены французские законы о варрантах от 28 мая 1858 г. и 12 мая 1859 г., Базельский закон от 21 марта 1864 г., Венгерское Торговое Уложение 1875 г., Итальянское Торговое Уло-

складах⁸, в соответствии с которым, «дабы деятельность их получила надлежащее развитие и принесла ожидаемую от них пользу»⁹, кроме основных операций по хранению товаров и выдаче warrants, их предполагалось наделять правом производства страховой, транспортной, ссудной и комиссионной операций¹⁰. Проект был передан Государственным Секретарем на заключение министру юстиции. Последний высказал пожелание о сборе отзывов по этому предмету у биржевых комитетов. Последние, в свою очередь, одобрили это начинание. Их отзывы были рассмотрены в связи с проектом Положения о товарных складах в особой комиссии, состоявшей из чинов Министерства финансов и Министерства юстиции, при участии хлеботорговцев и лиц, знакомых с практикой «хлебного и складочного дела». На основании заключения комиссии и по аналогии с иностранным законодательством первоначальный проект Министерства финансов был переработан и в марте 1885 г. за подписями министров финансов и юстиции внесен в Государственный Совет¹¹. Дальнейшая переписка затянула окончательное решение вопроса на 3 года. Ввиду возражений со стороны некоторых ведомств и комитетов, полагавших более осторожным, «впредь до указаний опыта», ограничить деятельность складов лишь основной, составляющей их прямое назначение, товарно-складочной операцией, проект закона был изменен Министерством финансов и в конце 1887 г. вновь внесен «на уважение» Государственного Совета¹². Соответствующее мнение Государственного Совета¹³ получило Высочайшее утверждение 30 марта 1888 г.¹⁴

жение 1883 г. и др. // РГИА. Ф. 20. Оп. 5. Д. 714. Л. 2–9, 35–35 об., 68; РГИА. Ф. 1287. Оп. 7. Д. 1730. Л. 2–9 об, 93–96 об.; РГИА. Ф. 20. Оп. 15. Д. 321 Л. 11–12 об.

⁸ РГИА. Ф. 20. Оп. 5. Д. 714. Л. 69–69 об.; РГИА. Ф. 1287. Оп. 7. Д. 1730. Л. 2–20. Представление Департамента торговли и мануфактур Министерства финансов от 26 ноября 1883 г. № 9260 «Относительно устройства товарных складов и выдачи оными warrants».

⁹ РГИА. Ф. 23 (Министерство торговли и промышленности). Оп. 9. Д. 94. Л. 15.

¹⁰ РГИА. Ф. 20. Оп. 4. Д. 4813. Л. 296 об. –297 об.

¹¹ РГИА. Ф. 1287. Оп. 7. Д. 1730. Л. 60–110.

¹² РГИА. Ф. 23. Оп. 9. Д. 94. Л. 15.

¹³ РГИА. Ф. 20. Оп. 4. Д. 2866. Л. 4–19. Выписка из журналов соединенных департаментов государственной экономики, законов и гражданских и духовных дел 4-го февраля и общего собрания 14 марта 1888 г. по рассмотрению представления Министерства финансов по проекту Положения о товарных складах.

¹⁴ Полное собрание законов Российской империи. Собрание третье (ПСЗ–III). Т. VIII. № 5099. Высочайшее

Согласно принятому Положению о товарных складах эти предприятия, создаваемые «для приема на хранение разного рода товаров, с выдачею документов для продажи и заклада этих товаров (складочных и закладных свидетельств)», могли учреждаться земствами, городскими, купеческими или биржевыми обществами, акционерными компаниями на основании их уставов, товариществами и отдельными лицами (ст. 5)¹⁵. Тем самым открывался широкий простор частному предпринимательству. Учреждение таких складов и их переуступка должны были производиться с разрешения министра финансов, который, в свою очередь, обязан был при учреждении складов земствами и городскими обществами согласовать это с министром внутренних дел. Железнодорожным предприятиям, согласно ст. 6 Положения, учреждать товарные склады разрешалось лишь «на основании особых условий, определяемых отдельно для каждого случая с Высочайшего соизволения, испрашиваемого чрез Комитет министров»¹⁶.

Положение подробно регламентировало операции, дозволенные товарным складам (ч. II). Согласно его ст. 11 товарные склады, кроме приема товаров на хранение, могли производить «по поручению товарохозяев следующие операции: а) выгрузку и нагрузку товаров, поступающих в склад или выпускаемых из оногo; б) перевозку товаров с ближайшей железнодорожной станции или судоходной пристани в склад или из склада на ближайшую станцию или пристань; в) сортировку, просушку, укупорку и взвешивание поступивших в склад товаров; г) очистку поступающих в склад товаров таможенными пошлинами в местной, по нахождению склада таможене; д) страхование поступающих в склад товаров в страховых обществах, от имени, за счет и по указанию товарохозяина; е) сдачу выпускаемых из склада товаров для перевозки по назначению, от имени и за счет товарохозяина»¹⁷.

утвержденное Положение о товарных складах. Мнение Государственного Совета, Высочайше утвержденное 30 марта 1888 года. С. 134–140.

¹⁵ Там же. С. 135.

¹⁶ Там же.

¹⁷ Там же. С. 136.

21 мая 1891 г. последует разрешение такого же рода операций сельскохозяйственным обществам, с освобождением до 1 января 1897 г. устраиваемых ими товарных складов от уплаты торговых пошлин // ПСЗ–III. Т. XI. № 7708. 1891 г., мая 21 Высочайше утвержденное мнение Государственного Совета «О предоставлении Обществам сельского хозяйства права на открытие товарных складов». С. 258.

При приеме товаров на хранение «складчиком» выдавались двойные (складочные и закладные) или простые свидетельства¹⁸ по образцам, утверждаемым министром финансов (ст. 20 Закона 1888 г.). При этом кредитные учреждения, предоставлявшие ссуды под товар (сами товарные склады не были наделены этим правом), могли выдавать ссуды и под документы складов о приеме товаров на хранение. Часть III Положения содержала нормы о порядке составления документов, выдаваемых товарными складами, и правах держателей этих документов.

Раздел II (содержащий 8 статей) посвящен деятельности складов для хранения товаров, подлежащих обезличению. Кроме общих положений, для них предусматривались следующие правила:

- 1) «обезличение товаров допускается не иначе, как по устройстве необходимых для сего специальных приспособлений» (ст. 48);
- 2) «обезличенные товары обязательно страхуются в страховых обществах от имени складов» (ст. 49);
- 3) «свидетельство, сверх указанных в статьях 23 принадлежностей, должно содержать в себе означение сорта товара» (ст. 50);
- 4) «по свидетельствам на обезличенный товар склады обязаны выдавать не тот самый товар, который был принят ими на хранение, а товар того же сорта» (ст. 51)¹⁹.

В отношении платежа торговых и иных пошлин и сборов товарные склады подчинялись общим правилам, установленным для торговых предприятий.

В 1888 г. Государственному Банку законом было временно (в течение трех лет) разрешено производить при посредстве железных дорог выдачу ссуд под залог хлебных грузов, а железным дорогам, сверх участия в ссудной операции, предоставлено право принимать заложенный хлеб на хранение в своих складах и продавать его по поручению

собственников²⁰. Через полгода, по представлению И.А. Вышнеградского, самим железным дорогам было разрешено выдавать ссуды под хлебные грузы из эксплуатационных средств или при посредничестве частных банков²¹. В дальнейшем действие этих положений неоднократно продлевалось²². В 1893 г. государство провело ряд дополнительных мероприятий, поощряющих торговлю хлебом: была облегчена выдача ссуд под хлеб из Государственного Банка как непосредственно, так и при посредничестве земств, железных дорог и частных банков; значительно понижены железнодорожные тарифы по перевозке хлебных грузов в некоторых направлениях; усилены закупки ржи для нужд военного ведомства и т.д.²³

Законом от 7 июня 1899 г.²⁴ возможности железных дорог в организации ссудной, складочной и комиссионной операций были расширены, а временные права, предоставленные железным дорогам прежними актами, становились постоянными. Исключительно железнодорожным складам по особому разрешению министра финансов, согласованному с министром путей сообщения и Государственным контролером, предоставлялось: «а) выдавать ссуды под хлебные грузы, а также под лен, пеньку, кудель, хлопок, рис, каменный уголь, каменную соль, шерсть, железо, чугун и сталь не в деле, масла конопляное, рап-

²⁰ ПСЗ–III. Т. VIII. № 5348. Высочайше утвержденное мнение Государственного Совета от 14 июня 1888 г. «О предоставлении Государственному Банку производить временно, при посредстве железных дорог, выдачу ссуд под залог хлебных грузов». С. 394 – 396.

²¹ ПСЗ–III. Т. IX. № 5727. Высочайше утвержденное мнение Государственного Совета от 24 января 1889 г. «О разрешении железным дорогам выдавать ссуды под хлебные грузы из эксплуатационных средств или при посредстве частных банков». С. 34.

²² ПСЗ–III. Т. XI. № 7813. Высочайше утвержденное мнение Государственного Совета от 11 июня 1891 г. «О продлении срока действия Правил о разрешении Государственному Банку и железным дорогам выдавать ссуды под хлебные грузы». С. 386–387; ПСЗ–III. Т. XIV. № 10770. Высочайше утвержденное мнение Государственного Совета от 6 июня 1894 г. «О продлении действия правил о выдаче Государственным Банком при посредстве железных дорог ссуд под хлебные грузы, а также о выдаче таких ссуд железными дорогами из эксплуатационных средств или при посредстве частных банков». С. 432.

²³ Министерство финансов 1802–1902 гг. Ч. II. СПб., 1902. С. 238.

²⁴ ПСЗ–III. Т. XIX. № 17124. Июня 7 1899 г. Высочайше утвержденное мнение Государственного Совета «О производстве железными дорогами ссудной, складочной и комиссионной операций». С. 679–683.

¹⁸ 17 июня 1910 г. был принят закон «Об изменении и дополнении действующих узаконений о товарных складах». По закону 1910 г., внесшему изменения в закон 1888 г. (№ 5099), принятие товара на хранение в складочное помещение без выдачи складочного и закладного свидетельств должно было удостоверяться квитанцией (ст. 1) // ПСЗ–III. Т. XXX. № 33797. С. 794.

¹⁹ ПСЗ–III. Т. VIII. № 5099. С. 140. По закону от 17 июня 1910 г. указание товаров, которые могут быть обезличиваемы, предоставлялось министру торговли и промышленности (разд. I. ст. 3) // ПСЗ–III. Т. XXX. № 33797. С. 794.

совое, горчичное, льняное и подсолнечное; б) принимать указанные в пункте а) грузы на хранение в устраиваемых или нанимаемых железными дорогами помещениях, а также в складах частных лиц, переданных в ведение дорог, и в) содержать специальные коммерческие комиссионные агентства для продажи по поручению отправителей хлебных грузов»²⁵. Такого рода агентства железные дороги могли учреждать не только в России, но и за границей. Причем на грузы, принимаемые на хранение, должны были выдаваться не складочные и закладные свидетельства, а копии с заявлений хозяина товара и удостоверения склада в приеме грузов²⁶. Законом подробно регламентировались отношения, связанные с производством железными дорогами ссудной, складочной и комиссионной операций.

Тем временем Закон о товарных складах 1888 г. не получил на практике широкого применения. Единичные предприятия, возникшие на его основе²⁷, не имели большого успеха и вынуждены были ходатайствовать о разрешении им, в виде исключения из положений закона, производить, кроме складочной, также ссудную и комиссионную операции. Подобные права, с присоединением в некоторых случаях страховой и транспортной операций, позже предоставлялись обществам товарных складов в законодательном порядке на осно-

вании особых Высочайше утвержденных мнений Государственного Совета²⁸.

На 1 января 1896 г., согласно официальным данным Министерства финансов, в России действовало 56 элеваторов, из которых 54 принадлежали железным дорогам, один (Елецкий) – местному земству и один (С.-Петербургский) частным лицам (Борейше и Максимовичу)²⁹.

Исторический опыт создания элеваторов в России свидетельствует, что назревшая потребность в товарных складах для организации хлебной торговли вызвала к жизни инициативу земских органов самоуправления и железнодорожных обществ.

Первый в России элеватор с товарным складом был сооружен в г. Ельце еще в 1887 г., т.е. до принятия закона от 30 марта 1888 г., на средства местного уездного земства и открыт

²⁵ Там же. С. 680.

²⁶ Лященко П.И. Хлебная торговля на внутренних рынках Европейской России. С. 601.

²⁷ За все время действия Положения о товарных складах 1888 г. на его основании были учреждены следующие товарно-складочные предприятия: 1) товарные склады Назарова в г. Ташкенте; 2) склады Лапина в г. Ковно; 3) городские товарные склады в г. Потти; 4) склады Бененсона в Баку; 5) товарные склады Познанского в г. Лодзи; 6) элеватор Елецкого земства в г. Ельце; 7) элеватор Борейши и Максимовича в Петербурге; 8) городской элеватор в г. Риге. В 1890 г. в Москве было учреждено общество Московских товарных складов. Причем склады Назарова в Ташкенте и Лапина в Ковно вскоре приостановили действия «ввиду бездоходности предприятий»; Потийские городские склады за все время (с 1898 г.) принесли городу лишь убытки, а склады Бененсона в Баку и Познанского в Лодзи давали весьма незначительную прибыль. Остальные предприятия также оказались малоуспешными в своей деятельности // РГИА. Ф. 23. Оп. 9. Д. 94. Л. 15 об. – 16. Представление министра торговли и промышленности от 12 июня 1908 г. № 3255 в Государственную думу «Об изменении и дополнении действующего Положения о товарных складах (ст. 766–819 уст. торг.)». С. 30–31; РГИА. Ф. 1276 (Совет министров (1905–1917). Оп. 3. Д. 354 (1907 г.). Л. 18 об. – 19. Представление министра торговли и промышленности от 14 декабря 1907 г. № 6078 в Совет министров «Об изменении и дополнении действующего Положения о товарных складах (ст. 766–819 уст. торг.)». С. 30–31.

²⁸ 12 июня 1890 г. Высочайше утвержденным мнением Государственного Совета был принят Устав Общества товарных складов, страхования и транспортирования товаров с выдачей ссуд, которому было предоставлено право производить все поименованные операции (ПСЗ–III. Т. X. № 6930. С. 512–526). 19 мая 1893 г. в законодательном порядке был Высочайше утвержден Устав Восточного общества товарных складов и транспортирования товаров, с выдачей ссуд, которому было разрешено производить товароскладочную, транспортную, комиссионную и ссудную операции (ПСЗ–III. Т. XIII. № 9626. С. 313–325), а впоследствии также и страховую, согласно Высочайше утвержденному 20 мая 1896 г. мнению Государственного Совета (ПСЗ–III. Т. XVI. № 12973. С. 463–467). В законодательном порядке подобные операции также было разрешено производить еще 8 юридическим лицам: Высочайше утвержденным 19 мая 1893 г. Уставом Российскому обществу морского, речного, сухопутного страхования и транспортирования кладей и товарных складов, с выдачей ссуд (ПСЗ–III. Т. XIII. № 9625. С. 299–313.); 23 мая 1896 г. – Обществу холодных складов (ПСЗ–III. Т. XVI. № 12996. С. 490–503.), которое, правда, не приступило к своей деятельности; 2 июня 1897 г. – Обществу С.-Петербургских портовых зерноподъемов и складов, образованному из предприятия Борейши и Максимовича (ПСЗ–III. Т. XVII. № 14239. С. 366–379.); 15 марта 1899 г. – Лодзинскому обществу товарных складов и страхования товаров, с выдачей ссуд (позже – Акционерное общество товарных складов «Варрант») (ПСЗ–III. Т. XIX. № 16611. С. 195–210.); 21 февраля 1900 г. – Западному обществу товарных складов, транспортирования и страхования товаров, с выдачей ссуд (ПСЗ–III. Т. XX. № 18183. С. 108–123.); 4 июня 1901 г. – Акционерному обществу «Гергард и Гей» транспортирования кладей и товарных складов, с выдачей ссуд (ПСЗ–III. Т. XXI. № 20257. С. 454–468.); 10 июня 1903 г. – Акционерному обществу «Бриннер и Кузнецов», загрузки и выгрузки судов в портах Дальнего Востока, транспортирования кладей и товарных складов (ПСЗ–III. Т. XXIII. № 23140. С. 753–768); 6 июня 1905 г. – Акционерному обществу одесских товарных складов с выдачей ссуд (ПСЗ–III. Т. XXV. № 26356. С. 418–431).

²⁹ РГИА. Ф. 20. Оп. 10. Д. 157. Л. 156.

в сентябре 1888 г.³⁰ Временные правила для надзора за ежегодной сортировкой хлеба в этом товарном складе были утверждены министром финансов 20 июля 1888 г.³¹ с предварительным (3 июля 1888 г.³²) введением на нем инспекции хлеба. По свидетельству П.И. Лященко, первые 10 лет элеватор был убыточен для земства, хотя и позволял делать «огромные сбережения» в самые трудные неурожайные годы. Однако «когда были упорядочены отношения элеватора к соседним дорогам, и в силу заключенных договоров элеватор был признан станцией сызрано-восточной и юго-восточных жел. дор., он начал и по-бухгалтерски становиться предприятием доходным»³³. Даже крупный пожар 8 июня 1908 г., в результате которого элеватор «сгорел дотла», не причинил земству больших убытков, так как и сам элеватор, и хранившийся там хлеб были застрахованы. 1 декабря 1910 г. построенный земством новый элеватор был объявлен открытым для приема местного и транзитного груза. Таким образом, Елецкий элеватор из земского постепенно превратился в чисто торговый.

В последующие годы элеваторы воздвигались преимущественно железными дорогами, причем, как показала Т. М. Китанина, открытие

большинства зернохранилищ приходилось на пятилетие 1893–1897 гг. Особенно широкий размах получило строительство элеваторов частными железнодорожными обществами.

В 1889 г. было разрешено открытие действия элеваторов на юго-западных железных дорогах³⁴. В нормативном правовом порядке вводились предельно допустимые нормы сборов с пуда хлебных грузов в этих зернохранилищах. При этом специально оговаривалось условие о сохранении за Правительством права выкупа в любое время элеваторов или зернохранилищ иного типа «за строительную стоимость, оставшуюся ко времени выкупа непогашенной с тем, чтобы, по полном погашении стоимости сооружения элеваторов, устройства сии, в случае перехода предприятия Общества Юго-Западных железных дорог в казну, подлежали передаче в казну наравне с прочим имуществом, составляющим неотъемлемую собственность дорог, т. е. без особой за них платы»³⁵. Впредь условие об оставлении за Правительством права выкупа элеваторов и зернохранилищ в казну, в зависимости от обстоятельств: или за полную строительную стоимость, или же за ее часть, оставшуюся ко времени выкупа непогашенной, — должно было оговариваться министром путей сообщения в представлениях Государственному Совету о разрешении железнодорожным обществам устройства элеваторов.

В начале 90-х гг. XIX в. сеть элеваторов была построена Рязанско-Уральской железной дорогой³⁶, Харьковско-Николаевской железной дорогой выстроен портовый элеватор в Николаеве³⁷. Высочайше утвержденным положением Комитета министров от 24 февраля 1891 г. на элеваторы и усовершенствованные зернохранилища обществ Юго-Западных и Рязанско-Козловской железных дорог, а также Харь-

³⁰ РГИА. Ф. 20. Оп. 4. Д. 2749. Об устройстве элеватора в г. Ельце.

³¹ ПСЗ–III. Т. VIII. Штаты и таблицы к № 5391. «Утвержденные 20 июля 1888 года министром финансов временные правила для надзора за сортировкой хлеба при товарном складе Елецкого уездного земства». С. 136–138.

Высочайше утвержденным положением Комитета министров от 3 июля 1890 г. эти правила были продлены «впредь до издания общих о сортировке хлеба при товарных складах постановлений, с сохранением за министром финансов права, в случае, могущей потребоваться, по ближайшим указаниям опыта, необходимости в изменении или дополнении сих правил, вводить таковые изменения или дополнения в действие собственной властью». ПСЗ–III. Т. X. № 7035. Июля 3 1890 г. Высочайше утвержденное положение Комитета министров «О продлении срока действия временных правил для надзора за сортировкой хлеба при товарном складе Елецкого уездного земства». С. 597; РГИА. Ф. 20. Оп. 4. Д. 2749. Л. 302. Представление министра финансов от 15 июня 1890 г. № 6167 в Комитет министров «О продлении срока действия временных правил для надзора за сортировкой хлеба при товарном складе Елецкого уездного земства».

³² ПСЗ–III. Т. VIII. № 5391. Июля 3 1888 г. Высочайше утвержденное положение Комитета министров «О разрешении, в виде временной меры, учредить инспекцию хлеба при товарном складе Елецкого уездного земства». С. 426.

³³ Лященко П.И. Хлебная торговля на внутренних рынках Европейской России. С. 595.

³⁴ ПСЗ–III. Т. IX. № 6118. Июня 21 1889 г. Высочайше утвержденное мнение соединенных департаментов государственной экономики и гражданских и духовных дел Государственного Совета «Об устройстве элеваторов-зернохранилищ на девяти станциях Юго-Западных железных дорог в городе Одессе и об отчуждении земли, принадлежащей Одесскому городскому обществу». С. 349–351.

³⁵ Там же. С. 349.

³⁶ ПСЗ–III. Т. IX. № 6183. Июля 8 1889 г. Высочайше утвержденное мнение соединенных департаментов государственной экономики и гражданских и духовных дел Государственного Совета «О разрешении Обществу Рязанско-Козловской железной дороги устройства и эксплуатации железнодорожных ветвей к Данкову и Лебедяни, элеваторов в Лебедяни, Данкове, Ряжске и Козлове и подъездных путей к сим элеваторам». С. 399–403.

³⁷ Министерство финансов 1802–1902 гг. Ч. II. С. 238.

ково-Николаевскую железную дорогу было распространено действие Положения о товарных складах 1888 г. с оговоркой о действии условий, введенных актом от 21 июня 1889 г. (№ 6118)³⁸. Кроме того, для элеваторов Рязанско-Козловской железной дороги в городах Козлове, Ряжске, Данкове и Лебедяни были утверждены временные правила о надзоре за сортировкой хлеба, изданные для товарных складов в городах Ельце и С.-Петербурге³⁹. Актом от 6 января 1892 г. Положение 1888 г. распространялось и на сооружаемые в Ревельском порту магазин-элеватор и складочные помещения Балтийской железной дороги. При этом также оговаривалось сохранение за Правительством права выкупа в казну этих сооружений и устанавливались предельные размеры сборов за услуги элеваторов, введенные для Общества Юго-Западных железных дорог в Одессе актом от 21 июня 1889 г. (№ 6118)⁴⁰.

В конце 90-х гг. началось строительство зернохранилищ вдоль линии Пенза-Сердобской и Ртищево-Уральской железной дороги⁴¹. Летом 1902 г. была закончена постройка элеватора Московско-Виндавской железной дороги в Виндаве⁴², а 7 июня Высочайше утвержденным положением Комитета мини-

стров ему было предоставлено право выдачи двойных складочных свидетельств⁴³.

На рубеже веков русская железнодорожная сеть располагала 62 элеваторами и 198 зернохранилищами общей вместимостью 42,4 млн пуд.⁴⁴

Действующие правила железнодорожных элеваторов, находившихся в заведывании отдельных железнодорожных управлений, включали далеко не все из дозволенных законом операций. Так, по сведениям П.И. Лященко, обезличение было включено только в правила элеваторов рязанско-уральской железной дороги, только они отмечали сорт и качество зерна (остальные же помечали лишь количество и род принятого хлеба). На этих элеваторах сортировка хлеба производилась согласно классификации, устанавливаемой каждый год особым комитетом под председательством управляющего рязанско-уральской железной дороги. Выдача складочных и закладных свидетельств осуществлялась только элеваторами рязанско-уральской, ташкентской, самаро-златоустовской, московско-виндаво-рыбинской и южными железными дорогами (иные железнодорожные элеваторы выдавали простые квитанции)⁴⁵.

Менее активно в элеваторное дело проник частный капитал, не связанный с эксплуатацией железных дорог. 6 апреля и 20 ноября 1889 г. было разрешено открытие зерноподъемника, принадлежащего инженеру Борейше и Максимовичу при Санкт-Петербургском порте⁴⁶, с последующим предоставлением владельцам этого предприятия права принимать на себя оплату издержек за

³⁸ ПСЗ-III. Т. XI. № 7491. Февраля 24 1891 г. Высочайше утвержденное положение Комитета министров «О применении Положения о товарных складах к элеваторам и зернохранилищам, устраиваемым обществами железных дорог Юго-Западных и Рязанско-Козловской и казенной Харьковско-Николаевской железной дороги». С. 85.

³⁹ ПСЗ-III. Т. XI. № 7492. Февраля 24 1891 г. Высочайше утвержденное положение Комитета министров «О правилах по надзору за сортировкой хлеба при элеваторах Рязанско-Козловской железной дороги в городах Козлове, Ряжске, Данкове и Лебедяни». С. 85.

⁴⁰ ПСЗ-III. Т. XII. № 8233. Января 6 1892 г. Высочайше утвержденное мнение Департамента государственной экономии Государственного Совета «О расходе на сооружение магазин-элеватора и складочных помещений Балтийской железной дороги на территории Ревельского порта». С. 12-13.

⁴¹ ПСЗ-III. Т. XIX. № 16720. Апреля 9 1899 г. Высочайше утвержденное положение Соединенного присутствия Комитета министров и Департамента государственной экономии Государственного Совета «Об определении строительной стоимости Пенза-Сердобского и Ртищево-Таволжанского участков Рязанско-Уральской железной дороги и расходов по сооружению в некоторых пунктах названных линий зернохранилищ». С. 270.

⁴² 3 мая 1902 г. Высочайшее утверждение получило Положение соединенного присутствия Комитета министров и Департамента государственной экономии Государственного Совета «О сроке окончания постройки элеватора, набережных и других устройств Московско-Виндавской железной дороги в Виндаве» // ПСЗ-III. Т. XXII. № 21386.

⁴³ ПСЗ-III. Т. XXII. № 21619. Июня 7 1902 г. Высочайше утвержденное положение Комитета министров «О предоставлении Виндавскому элеватору-зернохранилищу Общества Московско-Виндаво-Рыбинской железной дороги права выдачи двойных складочных свидетельств». С. 573-574.

⁴⁴ Китанина Т.М. Хлебная торговля России в конце XIX – начале XX века. Стратегия выживания, модернизационные процессы, правительственная политика. СПб., 2011. С. 209.

⁴⁵ Лященко П.И. Хлебная торговля на внутренних рынках Европейской России. С. 593.

⁴⁶ Обзор деятельности Министерства финансов в царствование Императора Александра III (1881-1894). СПб., 1902. С. 443; РГИА. Ф. 1287. Оп. 7. Д. 2070. Л. 19-22. Выписка из журналов Комитета министров 7, 14 и 21 Марта и 4 и 11 Апреля 1889 г.; Там же: Л. 26-30 об. Временные правила для надзора за сортировкой хлеба при зерноподъемах, устроенных отставным действительным статским советником Борейшею и отставным надворным советником Максимовичем на южной дамбе С.-Петербургского морского канала, утвержденные министром финансов 20 ноября 1889 г.

провоз хлеба по железным дорогам⁴⁷ и исполнять комиссионные поручения по продаже сложенного в зерноподъемнике хлеба на основании утверждаемых министром финансов по соглашению с министром путей сообщения правил⁴⁸. 2 июня 1897 г. Акционерному обществу С.-Петербургских портовых зерноподъемов и складов, учрежденному инженерами действительным статским советником Петром Антоновичем Борейшей и коллежским советником Сергеем Павловичем Максимовичем, в законодательном порядке было предоставлено также право на «выдачу ссуд под заклад товаров, принятых обществом для транспортирования, на хранение и комиссию, а равно под выдаваемые Обществом складочные и закладные свидетельства»⁴⁹.

21 мая 1891 г. в Положение о товарных складах было внесено дополнение, в соответствии с которым право на учреждение товарных складов с выдачей складочных и закладных свидетельств предоставлялось и обществам сельского хозяйства, «с особого, каждый раз, разрешения министра финансов, по соглашению с министром государственных имуществ»⁵⁰. Поскольку подобные склады должны были создаваться в первую очередь с целью оказания поддержки непосредственным сельхозпроизводителям, закон временно освобождал такие склады от платежа торговых пошлин (до 1 января 1897 г.).

Поводом для дополнения закона стало ходатайство в 1890 г. Общества сельского хозяйства Юго-Восточной России, поддержанное Пензенским губернатором, о разрешении учреждения в г. Пензе склада сельскохозяйственных произведений (хлеба, шерсти и спирта) с выдачей складочных и закладных свидетельств, и об освобождении Общества от выборки торговых документов по его со-

держанию⁵¹. В связи с отсутствием в законе упоминания о праве на открытие подобных складов обществами сельских хозяев 4 марта 1891 г. министр финансов И. Вышнеградский испросил Высочайшее соизволение на внесение в Государственный Совет представления о разрешении обществам сельского хозяйства учреждать товарные склады с выдачей складочных и закладных свидетельств, и об их освобождении временно от торговых пошлин⁵². В мотивировочной части ходатайства министр финансов указывал, что «в видах восполнения нашему сельскому хозяйству и обеспечения более успешного сбыта произведений онаго, представлялось бы желательным привлечь сельскохозяйственные общества, наравне с земскими и другими учреждениями, к устройству товарных складов с выдачей складочных и закладных свидетельств...»⁵³. В представлении Государственному Совету от 7 марта 1891 г. № 2515 далее пояснялось, что это «дало бы сельским хозяевам возможность при низких ценах на их продукты помещать таковые в упомянутые склады и затем уже в качестве товарохозяев пользоваться кредитом, столь для них необходимым, с устранением спекулянтов и скупщиков, что имело бы существенное значение в особенности для мелких производителей»⁵⁴. Освобождение же от уплаты торговых пошлин мотивировалось тем, что открытие подобных складов предполагалось не с целью извлечения выгоды, а «исключительно для оказания поддержки хозяйству членов общества»⁵⁵, тем более, что Высочайше утвержденным мнением Государственного Совета от 27 марта 1889 г. от платежа торговых пошлин были освобождены открываемые сельскохозяйственными обществами и земскими учреждениями склады для продажи земледельческих орудий и машин, а также посевных семян, искусственных удобрений и других сельскохозяйственных принадлежностей⁵⁶.

Самое большое и наилучшим образом оборудованное кооперативное зернохранилище в России было создано в 1904 г. при Алек-

⁴⁷ ПСЗ-III. Т. X. № 7032. Июля 3 1890 г. Высочайше утвержденное положение Комитета министров «О разрешении инженерам Борейше и Максимовичу принимать на себя оплату издержек за провоз хлеба по железным дорогам». С. 596.

⁴⁸ ПСЗ-III. Т. XI. № 7032. Июля 5 1891 г. Высочайше утвержденное положение Комитета министров «О предоставлении владельцам С.-Петербургского зерноподъема права исполнять комиссионные поручения по продаже сложенного в зерноподъеме хлеба». С. 512.

⁴⁹ ПСЗ-III. Т. XVII. № 14239. Высочайше утвержденный устав Общества С.-Петербургских портовых зерноподъемов и складов. Мнение Государственного Совета, Высочайше утвержденное 2 июня 1897 года. С. 366–379.

⁵⁰ ПСЗ-III. Т. XI. № 7708. Мая 21 1891 г. Высочайше утвержденное мнение Государственного Совета «О предоставлении обществам сельского хозяйства права на открытие товарных складов». С. 258.

⁵¹ РГИА. Ф. 20. Оп. 4. Д. 2955. Л. 1–1 об, 11–13.

⁵² РГИА. Ф. 20. Оп. 4. Д. 2955. Л. 16–16 об.

⁵³ Там же. Л. 16 об.

⁵⁴ Там же. Л. 19.

⁵⁵ Там же. Л. 18.

⁵⁶ ПСЗ-III. Т. IX. № 5877. Марта 27 1889 г. Высочайше утвержденное мнение Государственного Совета «Об освобождении от торговых пошлин открываемых сельскохозяйственными обществами и земскими учреждениями складов для продажи земледельческих орудий». С. 117.

сеевском сельскохозяйственном обществе в Бузулукском уезде Самарской губернии. Оно начало свою работу на основании Положения 1888 г. и закона 1891 г. с правом выдачи складочных и закладных свидетельств и производства обезличения и классификации хлебов. В соответствии с ним 17 марта 1905 г. специально для Алексеевского элеватора были утверждены правила о принудительной продаже хлебного зерна, принятого на хранение, и введены утвержденные максимальные нормы естественной убыли действительного и натурального веса зерна. Согласно этим правилам «все принимаемые хлеба классифицируются по сортам, согласно установленному весу, по пурке и цвету хлеба, проходя предварительно через сортировку и, если нужно, то по заявлению владельца, обезличиваются»⁵⁷.

Таким образом, наряду с общим законом от 30 марта 1888 г., деятельность элеваторов регулировалась особыми для каждого склада нормами. При этом действие железнодорожных элеваторов должно было соотноситься с законами, относившимися к складочной операции на железных дорогах: от 14 июня 1888 г., 11 июня 1891 г., 6 июня 1894 г. и 7 июня 1899 г. Локальные нормативные акты, принятые для отдельных элеваторов, в существенной части были близки друг другу, отличаясь лишь некоторыми особенностями, вызванными местными условиями района действия. Элеваторы, применявшие при приеме зерна систему обезличения, были подчинены контролю хлебной инспекции, а сами условия и порядок сортировки поступавшего в них хлеба определены особыми правилами, схожими по своему содержанию. Такие локальные акты принимались как временные и вводились в действие «впредь до выработки общих правил для сортировки хлебов».

Опыт реализации закона 1888 г. с достаточной очевидностью показал, что в предначертанных Положением о товарных складах пределах товарно-складочное дело не может развиваться вследствие его нерентабельности. Решение проблемы путем повышения платы за хранение товаров не отвечало интересам самих складов, так как заставило бы многих товаровладельцев отказаться от их услуг. Идея навстречу торговому капиталу и учитывая 22-летний опыт работы товарных складов, был разработан закон «Об изменении и дополнении действующих узаконений о товарных складах», принятый в 1910 г. и су-

щественно расширивший круг операций товарно-складочных предприятий.

Им предоставлялось право транспортировать товары в Империи и за границу; страховать их за свой счет от огня и потерь как в пути, так и в местах хранения; исполнять коммиссионные поручения по продаже товаров и выдавать ссуды как под товары, так и под складочные и закладные свидетельства самих же складов. Закон 1910 г. предусмотрел подробные правила «о соединении содержания товарных складов с другими торговыми и промышленными предприятиями» (страховыми, коммиссионными, перевозочными, ссудными и т.п.), а также регламентировал отношения, возникающие в связи с осуществлением этих операций⁵⁸.

Эти изменения, во-первых, должны были дать возможность предпринимателям за счет прибыли от различных операций восполнять малую доходность хранения товаров; во-вторых, устранить повод для частных предпринимателей к организации параллельно со складочными предприятиями ссудных, транспортных, коммиссионных и других, формально – совершенно самостоятельных, но на деле являющихся отделениями складочного предприятия. Кроме того, предоставление возможности осуществления различных операций в одном предприятии оптимизировало затраты времени, сил и средств товаровладельцев.

В итоге на рубеже XIX–XX вв. была сформирована правовая база деятельности элеваторов и зернохранилищ, наделенных ко второму десятилетию XX в. правом на широкий круг операций, что призвано было способствовать обеспечению рентабельности, а в дальнейшем – и прибыли этих предприятий. Это, в свою очередь, должно было стимулировать предпринимателей к вложению своих капиталов (как частных и общественных, так и государственных) в дело, имеющее общенациональное значение.

Нужно отметить, что зернохранилища все же не давали коммерческой выгоды в тех размерах, к которым в России привык крупный торговый капитал. Они могли принести пользу только при хорошем устройстве, обеспеченности машинами для погрузки и очистки зерна; при наличии надежных, хорошо оплачиваемых служащих, способных правильно

⁵⁸ ПСЗ–III. Т. XXX. № 33797. Июня 17 1910 г. Высочайше утвержденный одобренный Государственным Советом и Государственной думой закон «Об изменении и дополнении действующих узаконений о товарных складах». С. 794–797.

⁵⁷ Лященко П.И. Хлебная торговля на внутренних рынках Европейской России. С. 599–600.

оценить качество зерна, классифицировать и обезличить его, к чему русская торговля не была достаточно подготовлена. А поскольку дело было новым, его доходность не представлялась очевидной, средства в это предприятие вкладывались неохотно. Государство также не отличалось оперативностью в решении «элеваторного вопроса», а казна – особой щедростью. Возможно, радикальное государственное решение проблемы тормозилось в какой-то мере и в силу субъективных причин, связанных с недооценкой и даже, как показала Т.М. Китанина, отрицательным отношением к проблеме элеваторов С. Ю. Витте⁵⁹. Бюрократическая волокита, сопровождаемая многочисленными обсуждениями проблемы, продолжалась десятилетиями, но не выливалась в государственную активность по ее практическому разрешению. Тем временем существующее количество товарных складов не отвечало потребностям обширного государства с преимущественным развитием сельскохозяйственного производства.

Вопрос об устройстве зернохранилищ с новой силой встал в 1910–1911 гг. После обильных урожаев 1909 и 1910 гг. Государственный Банк энергично развил ссудную под хлеб операцию, чем в значительной степени способствовал успешной реализации урожаев. Однако вследствие отсутствия зернохранилищ общего пользования порой он был вынужден оставлять хлеб на ответственном хранении самих заемщиков, со стороны которых часто встречались злоупотребления, делающие для Госбанка ссудную операцию весьма рискованной. Нередкими были случаи, когда заложенный хлеб поступал в продажу до погашения ссуды. Такие продажи, с одной стороны, сводили на нет значение выдачи ссуд, направленной на то, чтобы хлеб раньше времени не поступал на рынок, с другой стороны, представляли опасность для Государственного Банка, так как ссуда при этом уже не была обеспечена заложенным хлебом. Поэтому Банку приходилось быть очень осторожным при выдаче хлебных ссуд. Не имея своих зернохранилищ, он был вынужден обставлять выдачу ссуд сложными формальностями. Для оценки залога, а затем чтобы убедиться в его сохранности, командировались чиновники. Но такой порядок делал невозможным залог небольших партий, поскольку для мелких ссуд накладные расходы Банка, связанные с надзором, были слишком большими. Поэтому он не мог прийти на помощь мелкому производи-

телю. Ссуды же, выданные через посредников (например, через учреждения мелкого кредита), обходились значительно дороже. Учреждения мелкого кредита вынуждены были брать по ссудам 12% годовых, а Госбанк мог довольствоваться и небольшими процентами (позднее он взимал 4%⁶⁰).

По указанным причинам на очередь был поставлен вопрос о сооружении сети элеваторов и зернохранилищ средствами Государственного Банка. Сформированная к тому времени правовая база, включавшая принятый 17 июня 1910 г. закон, существенно расширивший операции товарных складов, тому благоприятствовала.

Ввиду общегосударственного значения вопроса 25 ноября 1910 г. заключение Госбанка было передано министром финансов на обсуждение в Совет министров⁶¹. Последний одобрил это предложение и уполномочил министра финансов привести в исполнение предложения Госбанка, подвергнув их предварительному обсуждению на местах. Особое внимание было обращено на необходимость привлечения к устройству зернохранилищ учреждений мелкого кредита.

Однако в Бюджетной комиссии при разработке сметы Особенной канцелярии по кредитной части на 1911 г. было поставлено под сомнение право Государственного Банка приступать к сооружению зернохранилищ без соответствующего дополнения своего Устава. Были высказаны опасения, что наличие в собственности Государственного Банка преобладающей части зернохранилищ в будущем поставит его в «лучшее положение в деле выдачи ссуд под хлеб по сравнению с частными банками и, по всей вероятности, принудит последние отказаться от этой операции, тогда как широкая деятельность частных банков в этой области безусловно желательна и необходима»⁶². В ответ министр финансов В.Н. Коковцов указал, что при отсутствии правильной организации хранения зерна попытка Государственного Банка хотя бы в скромных размерах пойти навстречу этой задаче должна быть встречена сочувственно, а не отрицательно.

Для выяснения условий сооружения

⁶⁰ Зернохранилища Государственного Банка. СПб., 1914. С. 7.

⁶¹ Лященко П.И. Хлебная торговля на внутренних рынках Европейской России. С. 604.

⁶² Промышленность и торговля в законодательных учреждениях 1907–1912 гг. Доклад Совета съездов представителей промышленности и торговли VI очередному съезду. СПб., 1912. С. 341.

⁵⁹ Китанина Т.М. Указ. соч. С. 206–208.

сети зернохранилищ в декабре 1910 г. при центральном управлении Государственного Банка в Петербурге было создано особое совещание управляющих отделениями Банка из наиболее хлебородных районов России. Это совещание, «приняв во внимание, что одновременно оборудование всей страны зернохранилищами как по размерам связанных с этим затрат, так и по новизне дела представляется невыполнимым и что постройка единичных зернохранилищ в разных районах империи не могла бы принести никакой пользы, признало необходимым – начать дело сооружением сети зернохранилищ в одном каком-нибудь определенном районе»⁶³.

Выбор был сделан на основании следующих соображений. Ареал построек должен находиться в пределах Европейской России как производящей наибольшее количество хлеба, отличаться хлебородностью и значительным вывозом зерна к портам, но быть удаленным от портов. Наиболее удовлетворяющими этим условиям были признаны 8 юго-восточных губерний: Тамбовская, Воронежская, Пензенская, Симбирская, Самарская, Саратовская, Оренбургская и Уфимская, которым принадлежало свыше трети свободных излишков урожая всех губерний Европейской России (по статистическим данным за 1910 г. – 42% от всех излишков)⁶⁴. Кроме того, совещание управляющих имело в виду, что сельское население в районах юго-восточных губерний является более подготовленным к пользованию общественными зернохранилищами, вследствие сравнительного развития в местных учреждениях мелкого кредита залоговых под хлеб операций и постройки мелких зернохранилищ.

С марта по май 1911 г. при 14 отделениях Государственного Банка, расположенных в перечисленных губерниях, были созваны местные совещания из представителей общественных и правительственных организаций и сведущих лиц. Этими совещаниями, в состав которых вошли представители земств, городов, сельскохозяйственных обществ, биржевых и порайонных комитетов и учреждений мелкого кредита, были назначены пункты для сооружения как крупных, так и мелких зернохранилищ, их емкости, очереди постройки, а также обсуждены основные условия действия зернохранилищ.

Заключения местных совещаний обсуждались в Совете Государственного Банка в июне, сентябре и октябре 1911 г., когда решено было

начать постройку восьми элеваторов в Самарской губернии и пяти в Воронежской, а 3 августа 1912 г. была разрешена постройка еще 71 элеватора. Всего было решено построить 84 элеватора емкостью 58,8 млн пудов и предложено закончить эти постройки к урожаю 1916 г. Все намеченные 84 пункта являлись или железнодорожными станциями, или пристанями, ибо, по справедливому мнению некоторых из упомянутых местных совещаний, «скопление больших хлебных запасов в глубине земледельческих районов нежелательно, так как лишает население, пользующееся зернохранилищем, возможности быстрой реализации запасов, вследствие бездорожья»⁶⁵.

Значительно возросло и число товариществ, ведущих залоговые операции с хлебом. К концу 1911 г. их было 848, а к 1 мая 1913 г. – 1763 (15% от общего числа товариществ). Развитие этих операций уже само по себе вызвало потребность в товарищеских зернохранилищах, так как оставление хлеба у заемщиков не обеспечивало сохранность залога и к тому же не позволялось товариществам законом. Ввиду указанного значения зернохранилищ при учреждениях мелкого кредита за необходимость их устройства не-

⁶⁵ К 1914 г. уже были открыты и действовали следующие зернохранилища (элеваторы) Государственного Банка: 1) в Тамбовской губернии, при станции Грязи Юго-Восточных железных дорог, вместимостью 1 700 000 пудов; открыто 18 ноября 1912 г.; 2) в Воронежской губернии, при станции Валуки Юго-Восточных железных дорог, вместимостью 500 000 пудов (19 ноября 1912 г.); 3) в Самарской губернии, при станции Толкай Самаро-Златоустовской железной дороги, вместимостью 300 000 пудов (16 декабря 1912 г.); 4) в Самарской губернии, при станции Абдулино Самаро-Златоустовской железной дороги, вместимостью 700 000 пудов (10 марта 1913 г.); 5) в Воронежской губернии, при станции Таловая Юго-Восточных железных дорог, вместимостью 500 000 пудов (29 сентября 1913 г.); 6) в Воронежской губернии, при станции Лиски Юго-Восточных железных дорог, вместимостью 500 000 пудов (30 сентября 1913 г.); 7) в Самарской губернии, при станции Бугуруслан Самаро-Златоустовской железной дороги, вместимостью 600 000 пудов (15 октября 1913 г.); 8) в Самарской губернии, при станции Неприк Ташкентской железной дороги, вместимостью 300 000 пудов (21 ноября 1913 г.); 9) в Области Войска Донского, при станции Миллерово Юго-Восточных железных дорог, вместимостью 600 000 пудов (16 декабря 1913 г.); 10) в Тамбовской губернии, при станции Торбеево Московско-Казанской железной дороги, вместимостью 500 000 пудов (20 марта 1914 г.); 11) в Самарской губернии, при станции Богатое Ташкентской железной дороги, вместимостью 300 000 пудов (22 марта 1914 г.); 12) в Самарской губернии, при станции Сорочинская Юго-Восточной железной дороги, вместимостью 700 000 пудов (23 марта 1914 г.); 13) в Саратовской губернии, при станции Екатериновка Рязанско-Уральской железной дороги, вместимостью 500 000 пудов (15 мая 1914 г.) // Там же. С. 10–12.

⁶³ Зернохранилища Государственного Банка. СПб., 1914. С. 8.

⁶⁴ Там же. С. 9.

однократно высказывались на съездах представители многих организаций. Большинство товариществ вкладывали в постройку амбаров-зернохранилищ собственные капиталы, составленные из прибылей или специальных взносов своих членов. Для предоставления учреждениям мелкого кредита средств на постройку зернохранилищ была обращена часть средств государственных сберегательных касс, предоставленных на основании закона 1910 г. на дело мелкого кредита.

Согласно утвержденным министром финансов 1 марта 1911 г. Правилам о дополнительных ссудах в основные капиталы учреждений мелкого кредита указанные учреждения могли получать специальные ссуды на постройку зернохранилищ на срок до 20 лет под 5% годовых, причем погашение началось через четыре года на пятый и производилось ежегодными взносами. Из этого источника ссудами воспользовались к 1 мая 1913 г. 167 учреждений мелкого кредита в сумме 611 050 руб., а к 1 января 1914 г. – 240 товариществ в сумме 875 800 руб.⁶⁶

О числе выстроенных мелких зернохранилищ имеются подробные данные, относящиеся к маю 1913 г. По этим данным в собственности 460 товариществ находилось 498 зернохранилищ, емкостью 10 157 тыс. пудов. Сверх того, многими товариществами арендовались общественные или частные зернохранилища-амбары; таковых в 1911 г. было 155, емкостью 2062,7 тыс. пудов⁶⁷.

Сооружение зернохранилищ учреждениями мелкого кредита было желательно ввиду многочисленности последних, действующих в сельской местности. Таким путем удовлетворительно разрешился бы важный вопрос о надзоре за деятельностью мелких зернохранилищ и их связи с элеваторами Банка (они подлежали не только внутреннему контролю органов товарищества, но и ревизии инспекторов мелкого кредита, состоящих при конторах и отделениях Государственного Банка). Для оказания им технической помощи в 1912 г. Государственным Банком было выпущено специальное издание «Альбом зернохранилищ для учреждений мелкого кредита», содержащий в двух томах большого формата детальные чертежи, сметы и технические расчеты для нескольких типов зернохранилищ. Кроме того, в составе отдела зернохранилищ центрального управления Банка была образована особая часть для разработки и разреше-

ния вопросов как технического, так и общего характера, возникающих при сооружении зернохранилищ.

Во всех отделениях и конторах Государственного Банка, а также в казначействах юго-восточных губерний каждый желающий мог получить бесплатно небольшую книжку «Правила эксплуатации зернохранилищ Государственного Банка». В «Правилах» задачи зернохранилищ и круг их деятельности определялись следующим образом: «Сооружаемые Государственным Банком зернохранилища имеют целью способствовать устранению неблагоприятных для сельского хозяйства условий реализации урожая и улучшению общих условий внутренней и внешней хлебной торговли. В круг операций зернохранилищ входит:

- а) хранение зерна в обезличенном или необезличенном виде, как поступающего в залог по ссудам Государственного Банка, так и незакладываемого, и притом как с очисткой на аппаратах зернохранилищ, так и без очистки;
- б) выдача ссуд под складочные свидетельства на принятый на хранение хлеб (в размере 80% действительной стоимости до 3–5 тыс. руб. на одно лицо);
- в) прием зерна лишь для очистки и переработки на аппаратах зернохранилищ;
- г) классификация зерна по ежегодно устанавливаемым нормам;
- д) исполнение комиссионных поручений по продаже принятого на хранение зерна, как заложенного в Банк, так и незаложенного.

При приеме зерна на хранение зернохранилища выдают двойные складочные свидетельства, под которые учреждениями Государственного Банка могут быть представлены ссуды на основании ст. 108 и 112 Устава Банка.

На зерно, принимаемое лишь для очистки, переработки и немедленной отправки, зернохранилища выдают квитанции.

При отпуске зерна зернохранилища выдают особые удостоверения о его качестве»⁶⁸.

Для оборудования зернохранилищами и элеваторами русских портов Министерством торговли и промышленности была составлена предварительная программа, по которой предполагалось «во всех русских портах построить элеваторы общей вместимостью в 26,5 милл. пуд., оборудованных амбаров в 13,2 милл. пуд. и необорудованных амбаров в 3,6 милл. пуд., общей стоимостью в 23.640.000 руб. Программа эта обсуждалась в Совете по

⁶⁶ Там же. С. 18–19.

⁶⁷ Там же. С. 19.

⁶⁸ Там же. С. 20–21.

делам торгового мореплавания, коим была одобрена, причем признано было как общее положение, что оборудование портов элеваторами должно быть произведено средствами и распоряжением Казны»⁶⁹. Этот проект был представлен министром торговли и промышленности в Государственную Думу в виде предложения к смете Министерства на 1912 г.

Итак, можно констатировать, что дело строительства элеваторов сдвинулось с мертвой точки. Любой крестьянин, находясь в районе элеваторов Банка, имея один-два воза хлеба (но не менее 25 пудов) мог получить ссуду из Государственного Банка и продать свой хлеб через элеватор на крупных рынках, не прибегая к посредничеству скупщика. 1,5 года работы первых элеваторов показали, что клиентами этих зернохранилищ в большинстве являлись мелкие производители хлеба. Крестьяне, бравшие незначительные ссуды под залог 25–30 пудов хлеба, составляли 75% от общего числа клиентов. Причем иногда они привозили свой хлеб за 50–60 верст.

За время с поступления на рынок хлеба урожая 1913 г. и по 1 февраля 1914 г. средний размер партий поступившего зерна по всем действующим зернохранилищам Банка составил около 770 пудов. Средний же размер выданных ссуд под складочные свидетельства составил 487 руб., наименьшая же выданная ссуда – 12 руб.

Из всего поступившего в зернохранилища хлеба в Государственном Банке было заложено 62%. Очистке и переработке на машинах зернохранилищ подверглось 54%⁷⁰. Очистка зерна в зернохранилищах не являлась обязательной и производилась только по просьбе владельцев, указанный процент для первого года можно признать весьма высоким. Это позволяло надеяться, что в дальнейшем элеваторы будут иметь большое значение в улучшении качества русского хлеба и борьбы с его засоренностью, т.е. в разрешении, быть может, наиболее болезненного вопроса русской хлебной торговли⁷¹. Кроме того, постепенно устанавливалась связь между зерно-

хранилищами и кредитными товариществами, занимающимися залогом и посредническим сбытом хлеба, которые, доставляя в элеватор партии зерна и получая здесь ссуду, имели возможность быстрого и удобного возобновления своих оборотных средств.

Развитие комиссионной продажи зернохранилищами принятого на хранение зерна вначале несколько задерживалось малой осведомленностью населения об этой операции. Тем не менее элеваторам, находившимся в Самарской губернии, удалось выгодно продать до 35% всего поступившего в них хлеба, причем 29% – Интендантству.

Выполненные зернохранилищами заказы Интендантства вызвали большой интерес со стороны военного ведомства. И хотя начавшаяся вскоре война существенно нарушила намеченные темпы строительства товарных складов (к 1917 г. из запланированных 84 элеваторов вместимостью 58 млн пуд. силами Госбанка было введено в эксплуатацию лишь 47 элеваторов емкостью 29, 2 млн пуд.)⁷², приобретение хлеба для обеспечения продовольствием войска в зернохранилищах Банка имело немалое значение в условиях войны.

Изложенное позволяет констатировать, что в исследуемый период было положено начало делу огромного не только государственного, но и общенародного значения. Созданный в 1881–1913 гг. механизм правового регулирования позволял государству, вмешиваясь в частные договорные отношения в сфере хлебной торговли, решать задачи:

- 1) обеспечения продовольственной независимости государства⁷³;
- 2) борьбы с крайними формами спекуляции хлебом⁷⁴;
- 3) привлечения частных и общественных капиталов к развитию системы зернохранилищ и элеваторов.

Поощряя привлечение частного капитала к созданию элеваторов и зернохранилищ, государство при этом сохраняло за собой се-

⁷² Китанина Т.М. Хлебная торговля России в конце XIX – начале XX века. Стратегия выживания, модернизационные процессы, правительственная политика. С. 223.

⁷³ Жолобова Г. А. Решение задач продовольственного обеспечения государства в российском механизме правового регулирования торговли хлебом на рубеже XIX – XX вв. // Национальная безопасность. 2013. № 2 (25). С. 341–346.

⁷⁴ Жолобова Г. А. Проблема посредничества в российской хлебной торговле 2-й половины XIX – начала XX вв. и правовые меры его ограничения // Административное и муниципальное право. 2013. № 3. С. 256–264.

⁶⁹ Промышленность и торговля в Законодательных учреждениях 1907–1912 гг. Доклад Совета Съездов представителей промышленности и торговли VI Очередному Съезду. СПб., 1912. С. 341–342.

⁷⁰ Зернохранилища Государственного Банка. СПб., 1914. С. 31.

⁷¹ Жолобова Г.А. Проблема обеспечения качества товарного хлеба в механизме правового регулирования российской торговли в конце XIX – начале XX веков // Административное и муниципальное право. 2013. № 5. С. 456–464.

рзные рычаги вмешательства в их деятельность. Созданный механизм правового регулирования включал в себя:

- 1) строгий разрешительный порядок учреждения каждого зернохранилища;
- 2) тщательную регламентацию условий и порядка осуществления всех дозволенных им операций;
- 3) систему надзора за сортировкой хлеба и формирование хлебной инспекции;
- 4) предельные нормы сборов, осуществляемых в зернохранилищах за проведение тех или иных операций с зерном;
- 5) право Правительства на выкуп элеваторов и зернохранилищ в казну в любое время.

Расширение сети элеваторов средствами Государственного Банка в начале второго десятилетия XX в. прокладывало путь еще большего усиления государственного вмешательства в область хлебной торговли, дающий дополнительные возможности для решения важнейших задач:

- 1) продовольственного обеспечения государства, формирования государственных фондов и государственных резервов зер-

на для внутреннего потребления на случай неурожая;

- 2) улучшения качества товарного хлеба;
- 3) упорядочения его хранения и торговли;
- 4) упрощения ссудной под хлеб операции;
- 5) сокращения числа посредников, наживавшихся на спекуляции хлебом, а также ограничения их производства;
- 6) сбалансирования цен для производителей и потребителей этого важнейшего продукта первой необходимости.

В условиях исторической действительности, связанной с крайне низким уровнем организованности хлебной торговли, наличием огромного количества посредников, малой предприимчивостью и активностью на местах, производители хлеба уповали на поддержку государства. Русская буржуазия, требовавшая свободы предпринимательства, одновременно осознавала слабость своей экономической базы для правильной организации хлебной торговли. Поэтому именно этот путь оказался для всех наиболее приемлемым и наиболее безболезненным.

Библиография:

1. Гессен Н.Ю. Элеваторы и их роль в сельском хозяйстве и хлебной торговле в России. – Одесса, 1895.
2. Жолобова Г.А. Проблема посредничества в российской хлебной торговле второй половины XIX – начала XX вв. и правовые меры его ограничения // Административное и муниципальное право. – 2013. – № 3.
3. Жолобова Г.А. Решение задач продовольственного обеспечения государства в российском механизме правового регулирования торговли хлебом на рубеже XIX – XX вв. // Национальная безопасность. – 2013. – № 2 (25).
4. Жолобова Г.А. Проблема обеспечения качества товарного хлеба в механизме правового регулирования российской торговли в конце XIX – начале XX веков // Административное и муниципальное право. – 2013. – № 5.
5. Зернохранилища Государственного Банка. – СПб., 1914.
6. Китанина Т.М. Хлебная торговля России в конце XIX – начале XX века. Стратегия выживания, модернизационные процессы, правительственная политика. – СПб., 2011.
7. Ковалевский В. Элеваторы и их значение для хлебной торговли // Труды Императорского Вольного Экономического Общества. – СПб., 1883. – Т. 3.
8. Лященко П.И. Хлебная торговля на внутренних рынках Европейской России. Описательно-статистическое исследование. – СПб., 1912.
10. Орбинский Р. О хлебной торговле Соединенных Штатов Северной Америки. – СПб., 1880.

References:

1. Gessen N.Yu. Elevatory i ikh rol' v sel'skom khozyaistve i khlebnoi trgovle v Rossii. – Odessa, 1895.
2. Zholobova G.A. Problema posrednichestva v rossiiskoi khlebnoi trgovle 2-i poloviny XIX – nachala XX vv. i pravovye mery ego ogranicheniya // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. – 2013. – № 3.
3. Zholobova G.A. Reshenie zadach prodovol'stvennogo obespecheniya gosudarstva v rossiiskom mekhanizme pravovogo regulirovaniya trgovli khlebom na rubezhe XIX–XX vv. // Natsional'naya bezopasnost'. – 2013. – № 2 (25).

4. Zholobova G.A. Problema obespecheniya kachestva tovarnogo khleba v mekhanizme pravovogo regulirovaniya rossiiskoi trgovli v kontse XIX – nachale XX vekov // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. – 2013. – № 5.
5. Zernokhranilishcha Gosudarstvennogo Banka. – SPb., 1914.
6. Kitanina T.M. Khlebnaya trgovlya Rossii v kontse XIX – nachale XX veka. Strategiya vyzhivaniya, modernizatsionnye protsessy, pravitel'stvennaya politika. – SPb., 2011.
7. Kovalevskii V. Elevatory i ikh znachenie dlya khlebnoi trgovli // Trudy Imperatorskogo Vol'nogo Ekonomicheskogo Obshchestva. – SPb., 1883. – T. 3.
8. Lyashchenko P.I. Khlebnaya trgovlya na vnutrennikh rynkakh Evropeiskoi Rossii. Opisatel'no-statisticheskoe issledovanie. – SPb., 1912.
9. Ministerstvo Finansov 1802–1902 g. Ch. II. – SPb., 1902.
10. Orbinskii R. O khlebnoi trgovle Soedinennykh Shtatov Severnoi Ameriki. – SPb., 1880.

Материал поступил в редакцию 13 ноября 2013 г.