

ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

Пыльцина М.В.

ПРОБЛЕМА УЧРЕЖДЕНИЯ МИНИСТЕРСТВА ЗЕМЛЕДЕЛИЯ И ГОСУДАРСТВЕННЫХ ИМУЩЕСТВ В РОССИИ

Аннотация: В 2014 г. отмечается 120 лет со дня образования первого автономного сельскохозяйственного ведомства в России – Министерства земледелия и государственных имуществ. Предметом исследования являются организационно-правовые и теоретические аспекты учреждения Министерства земледелия и государственных имуществ, которое в XIX в. прошло несколько исторических этапов своего формирования. Подчеркивается, что длительное время управление сельским хозяйством не признавалось самостоятельной отраслью государственной администрации. Особо остро вопрос о сельскохозяйственной модернизации стоял в годы аграрных кризисов. Применялись исторический, проблемно-хронологический и сравнительно-правовой методы, которые позволили реконструировать процесс путей совершенствования центральных органов государственного управления сельским хозяйством. Научная новизна данного исследования заключается в анализе различных подходов и проектов реформирования сложившейся административной сельскохозяйственной системы, объединяющим началом которых выступала общая цель – учреждение Министерства земледелия. Делается вывод о том, что данное ведомство рассматривалось как один из компонентов механизма правового регулирования сельскохозяйственной деятельности в конце XIX – начале XX вв., гарантом проведения единой общегосударственной политики в области сельского хозяйства.

Ключевые слова: Право, история, сельское хозяйство, Министерство земледелия, аграрная политика, административная реформа, аграрные проекты, сельскохозяйственное управление, Комитет земледелия, сельскохозяйственная комиссия.

Abstract: The 2014 marks the 120th anniversary of the establishment of the first autonomous agricultural department in Russia – the Ministry of Agriculture and State Property. The subject of this research is the organizational-legal and theoretical aspects of establishment of this Ministry, which in the XIX century undergone several historical stages of its formation. The author emphasizes that for a prolonged period of time the management of agriculture was not recognized as an independent branch of government administration. The issue of agricultural modernization was never more pressing than during the years of agrarian crises. The scientific novelty of this research consists in the analysis of the various approaches and reform projects of the administrative agricultural system, the uniting foundation of which was the common goal – establishment of the Ministry of Agriculture. A conclusion is made that this department has been viewed as one of the components of the mechanism of legal regulation of the agricultural activity at the end of XIX and beginning of XX century, a guarantee of a unified nationwide policy in the area of agriculture.

Keywords: Law, History, Agriculture, Ministry of Agriculture, Agricultural policy, Administrative reform, Agricultural projects, Agricultural administration, Agricultural committee, Agricultural commission.

Проблемы развития сельского хозяйства, защиты национальных интересов России в продовольственной сфере являются в настоящее время как никогда актуальными. РФ формирует государственную аграрную политику как самостоятельную часть социально-экономической политики страны, определяя формы, методы и направления деятельности государства в отношении развития сельского хозяйства.

Аграрная политика дореволюционной России как на макро-, так и микроуровне традиционно является объектом пристального интереса исследователей. Тем не менее, многое здесь еще требует дальнейшей основательной разработки, в частности, проблема учреждения и функционирования государственных учреждений в области сельского хозяйства, рассматриваемая в дореволюционный период «сквозь призму» ведомственной литературы.

В XIX столетии потребность в высшем административном учреждении, которое могло бы во всей полноте уделять особое внимание вопросам сельского хозяйства и агрономической помощи населению, являлась злободневной. Россия оставалась преимущественно аграрной страной. Подавляющее большинство населения занималось сельским хозяйством: из 41 млн. человек лишь 95,2 тыс. было занято в промышленности¹. Правительственные круги осознавали, что отстаивать интересы земледельца и землевладельца может только специальный орган. Однако механизм реализации административной реформы в области сельского хозяйства во многом зависел от сложившейся административной практики, зачастую принимавшей затяжной характер.

Александр I, осуществляя министерскую реформу, не пошел по пути создания Министерства земледелия. «Попечение о распространении и поощрении земледелия и промышленности» возлагалось на многофункциональное Министерство внутренних дел.

Следует, однако, отметить, что еще М. В. Ломоносов в оставленном нам литературном наследии указывал на необходимость существования в России автономного сельскохозяйственного органа. Большой интерес представляет аграрный проект депутата от ярославского дворянства в Уложенной комиссии князя М. М. Щербатова, отражающий социально-экономическое состояние страны. Ухудшающееся состояние сельскохозяйственной сферы, повлекшее голод 1787 г., по его мнению, было возможно исправить путем создания государственной коллегии земледелия².

Неурожай 1833 г., охвативший 29 губерний России, поставил правительство перед необходимостью задуматься о разработке мероприятий для предупреждения подобных явлений в будущем. С целью «указания общих мер, которые вели бы к возвышению успехов земледелия и вообще сельского хозяйства в России, а равно и в определении самых способов к осуществлению этих мер»³ в октябре 1833 г. создается Комитет об усовершенствовании земледелия. В его состав вошли лица, имеющие значительный ресурс власти и близко знающие проблемы отечественного земледелия: президент Вольного экономического общества Н. С. Мордвинов (на правах председателя), министр финансов Е. Ф. Канкрин, министр внутренних дел Д. Н. Блудов, В. П. Кочубей, И. В. Васильчиков, Д. В. Васильчиков, К. Нарышкин.

¹ Рюмин А. Г. Формирование промышленного пролетариата в России. М., 1940. С. 23.

² Щербатов М. М. Рассуждение о нынешнем в 1787 году почти повсеместном голоде в России... М., 1860. С. 103.

³ ПСЗ. Собр. 2-е. Т. VIII. № 6567.

Для формирования слаженного механизма сельскохозяйственного управления на совершенно новых началах Комитетом было предложено «учредить должность главного директора земледельческих учреждений», сформировать центральное Управление с постоянным штатом, которому подчинялись бы все сельскохозяйственные учреждения⁴. Главный директор земледельческих учреждений наделялся правом совещательного голоса в заседаниях Комитета министров и Государственного совета, ему разрешалось на самостоятельных началах взаимодействовать с министерствами.

Главный вопрос, который вызвал разногласие членов Комитета, – подведомственность создаваемого Управления. Н. С. Мордвинов настаивал на необходимости отнесения Управления (или, как он сам его называл, Земледельческого департамента) в ведение Министерства финансов. Однако министр финансов Е. Ф. Канкрин выразил по этому поводу недовольство, и принятие решения было отнесено на «усмотрение императора». Вполне справедливо, что современные исследователи усматривают в предложении Комитета желание учредить в России новое центральное ведомство – Министерство земледелия, исключительной деятельностью которого являлось бы содействие развитию сельского хозяйства. К сожалению, обозначенная Комитетом модернизация сельскохозяйственных административных органов не была востребована обществом, в котором доминировали принципиально иные аграрные представления.

Комитет об усовершенствовании земледелия 1833 г., несмотря на свою недолговечность, подготовил почву для появления в 1837 г. в России центрального административного учреждения – Министерства государственных имуществ⁵. С учреждением последнего Комитет об усовершенствовании земледелия в России был преобразован в Ученый комитет Министерства государственных имуществ.

В общем виде в компетенцию рассматриваемых предметов Министерства государственных имуществ включались: «управление государственными имуществами, попечительство над свободными сельскими обывателями и заведывание сельским хозяйством». Таким образом, в его деятельности выделялись три самостоятельных и обширных направления, в том числе разрешение проблем по преодолению консерватизма и стагнации в сельском хозяйстве.

⁴ Вешняков В. Комитет 1833 года об усовершенствовании земледелия в России // Русский вестник. 1869. Т. 82. С. 293.

⁵ ПСЗ. Собр. 2-е. Т. XII. Отд. II. № 10834.

Позднее, давая оценку своей 50-летней деятельности, Министерство государственных имуществ признало, «что деятельность его на пользу русского сельского хозяйства была не столь обширна и плодотворна, как следовало бы ожидать от учреждения, призванного ограждать интересы важнейшей промышленности страны»⁶. Основанием недостаточной «плодотворности» послужило то, что министерство «не есть исключительно или даже преимущественно сельскохозяйственное административное учреждение, что в отношении сельского хозяйства его главную задачу составляло заведывание специальными техническими мерами развития земледелия; что экономическая сторона этой промышленности была почти совсем изъята из его ведения...»⁷.

В царствование Александра II робкие суждения о целесообразности появления в России Министерства земледелия и промышленности были высказаны в 1871 г. графом Валуевым. Спустя год специальная правительственная комиссия для исследования положения сельского хозяйства и сельской производительности под началом того же П. А. Валуева разработала мотивированный проект, предусматривающий учреждение Министерства народного хозяйства с подведомственной ему сельскохозяйственной частью.

Начав свою деятельность в мае 1872 г., комиссия, состоящая из представителей Министерства внутренних дел, финансов, государственных имуществ и удельного ведомства, проведя в общей сложности 52 заседания и «собрав все нужные данные», к концу 1873 г. издала «Доклад Высочайше учрежденной комиссии для исследования нынешнего положения сельского хозяйства и сельской производительности в России» в 5 томах⁸. Однако выводы и предложения Комиссии, подвергшись скрупулезному изучению, так и остались на бумаге.

Исторический опыт свидетельствует, что вопрос о сельскохозяйственной модернизации особенно активно обсуждался в периоды аграрных кризисов. Выступая в 1888 г. с докладом по вопросу падения цен на хлеб в связи с неблагоприятными условиями сбыта земледельцами сельскохозяйственной продукции, товарищ министра внутренних дел Плеве рекомендовал коренным образом преобразовать аграрные отношения в России⁹.

⁶ Историческое обозрение пятидесятилетней деятельности Министерства государственных имуществ. С. Петербург, 1888. С. 56-57.

⁷ Там же.

⁸ Там же.

⁹ Доклад председателя Высоч. утвержд. в 1888 г. комиссии по поводу падения цен на сельскохозяйственные произведения в пятилетие 1863 – 1887 г. СПб., 1892.

Специальная комиссия Плеве для изучения причин неблагоприятного экономического состояния земледельческого класса рекомендовала создание при Министерстве государственных имуществ совещательного Сельскохозяйственного совета, состоящего из земледельцев-практиков. Это учреждение рассматривалось с точки зрения «переходной меры» к дальнейшему устройству центрального управления сельским хозяйством. Впоследствии, т.е. когда деятельность комиссии пришлось на неурожайный 1891 г., были высказаны предложения об учреждении Министерства земледелия с широкими полномочиями. И в этом смысле модернизация управления сельским хозяйством представляла определенный шанс для создания благоприятных условий аграрного развития страны.

Проект Плеве поддержал министр государственных имуществ М. Н. Островский. Однако помимо учреждения в России Сельскохозяйственного совета он предлагал и преобразовать Ученый комитет Министерства государственных имуществ на таких началах, чтобы в него влились лучшие научные умы по сельскому хозяйству.

Все настоятельнее раздавались голоса в пользу учреждения специального ведомства, отвечающего за аграрную политику страны в целом, и в многочисленных общественных заявлениях. Юрист по образованию, экономист и социолог А. А. Исаев в лекции, прочитанной им в Александровском лицее, среди мер по улучшению сельского хозяйства отметил, что «воздействие на отдельные стороны общественной жизни бывает обыкновенно тем более успешно, чем больше гармонии между единичными мероприятиями, чем стройнее связаны они в одно целое». И далее подчеркнул: «А это возможно только при создании особого, высшего центрального учреждения, скажем, министерства, которое было бы средоточием всех забот о сельскохозяйственной промышленности»¹⁰. Подобные заявления были озвучены и курским губернским земством, и Императорским Московским обществом сельского хозяйства.

И только благодаря усилиям императора Александра III, понимавшего необходимость создания сельскохозяйственного ведомства как основного рычага «к извлечению богатств от возделывания земли», отдельных землевладельцев и общественных организаций аграрного типа, указом от 31 мая 1893 г. Министерству государственных

¹⁰ Исаев А.А. Неурожай и голод: лекции в Императорском Александровском лицее. С. Петербург, 1892. С. 40-41.

имущества было поручено высказать предложения по повышению эффективности функционирования сельскохозяйственных учреждений. В частности, в этом акте указывалось не только на необходимость преобразования существующего Министерства государственных имуществ в Министерство земледелия и государственных имуществ, а что особенно важно, подчеркивалась потребность «расширения круга его деятельности и усиления его полезного воздействия на развитие в империи сельскохозяйственной промышленности»¹¹. Законопроект, разработанный будущим министром земледелия А. С. Ермоловым и получивший одобрение в Государственном Совете, 21 марта 1894 г. был утвержден императором¹².

Представляется, что учреждение нового ведомства было обусловлено не только предпринятыми Министерством государственных имуществ сельскохозяйственными мероприятиями, подготовившими почву для учреждения Министерства земледелия, но и рядом других обстоятельств. Проведенная крестьянская реформа 1861 г. и передача государственных крестьян под «покровительство» Министерства внутренних дел, поземельное устройство государственных крестьян к началу 80-х гг. означали, что некогда основная задача Министерства государственных имуществ, заключающаяся в «попечении» над государственными крестьянами, была реализована. Значительные пробелы в положении аграрного сектора экономики выявил и подстегнул к активизации правительственной деятельности неурожай 1891 г. Обозревая сельскохозяйственный 1891 г., А. С. Ермолов сделал вполне обоснованный вывод о возможности «воспользоваться теми полезными уроками, которые дал нам этот год, и чтоб с него могла начаться новая и более счастливая эра в истории нашего сельского хозяйства»¹³. Таким образом, вышеуказанные обстоятельства кардинально изменили сложившееся представление о существующих аграрных отношениях в России.

В контексте сказанного отметим еще одно важное обстоятельство – появление нового министерства было несколько запоздалым. В отличие от России во многих странах к концу XIX в. уже существовали автономные аграрные министерства. Так, центральное ведомство по сельскохозяй-

ственной части в Пруссии появилось значительно раньше, чем в других европейских странах – в 1848 г., во Франции Министерство земледелия было учреждено в 1881 г., в Австрии – в 1866 г., в 1862 г. в США появился Департамент земледелия (с 1889 г. – Министерство земледелия). Главной причиной их появления стала «борьба хлебопроизводителей за международные рынки»¹⁴.

В целом выдвинутые на протяжении XIX в. предложения носили организационно-административный характер и заключались в устройстве Министерства земледелия. И «как свидетельствует самое название нового Министерства, земледелие должно было занять первое место среди предметов его ведения»¹⁵.

Уже на следующий день после подписания указа об учреждении Министерства земледелия и государственных имуществ, Высочайшим приказом №2 Собственной его Императорского Величества канцелярии первым и единственным министром земледелия и государственных имуществ стал А. С. Ермолов¹⁶. На представленном им докладе по поводу открытия означенного ведомства император собственноручно поставил резолюцию: «Дай Бог в добрый час»¹⁷.

Исходя из вышесказанного, можно сделать вывод о том, что перманентные мероприятия правительства по централизации администрации, вылившиеся в череду комиссий, комитетов и министерств, появившихся в XIX в. для исправления создавшегося положения в сельском хозяйстве, внедрения тех инноваций, которые могла дать отечественная сельскохозяйственная наука, закончились появлением в России, по примеру западных стран, особого сельскохозяйственного органа исполнительной власти. Узаконения, касающиеся учреждения Министерства земледелия и государственных имуществ, сформировавшиеся в России в определенную целостность к концу XIX в., гарантировали в определенной степени проведение единой общегосударственной политики в решении проблем сельского хозяйства.

¹⁴ Бирюкович В. Упования и сомнения // Вестник Европы. Вып. 6. С. 792.

¹⁵ Сельскохозяйственное ведомство за 75 лет его деятельности. (1837 – 1912 гг.). Петроград, 1914. С. V.

¹⁶ Формулярный список действительного тайного советника, члена государственного совета А. С. Ермолов // Российский Архив: История Отечества в свидетельствах и документах XVIII – XX вв. М., 1995. С. 499-500.

¹⁷ Краткий обзор деятельности Министерства земледелия и государственных имуществ за первый год его существования (30 марта 1894-30 марта 1895). С. Петербург, 1895. С. 2.

¹¹ ПСЗ. Собр. 3. Т. XIII. № 9701

¹² ПСЗ. Собр. 3. Т. XIV. № 10457.

¹³ Ермолов А.С. Неурожай и народное бедствие. С.Петербург, 1892. С.34

Библиография:

1. Бирюкович В. Упования и сомнения / В. Бирюкович // Вестник Европы. – Вып. 6. – С. 791-808.
2. Вешняков В. Комитет 1833 года об усовершенствовании земледелия в России / В. Вешняков // Русский вестник. – 1869. – Т. 82. – С. 286-320.
3. Доклад председателя Высоч. утвержд. в 1888 г. комиссии по поводу падения цен на сельскохозяйственные произведения в пятилетие 1863 – 1887 г. СПб., 1892. – 23 с.
4. Ермолов А. С. Неурожай и народное бедствие / А. С. Ермолов. – С.Петербург: Типография В. Киришбаума, 1892. – 270 с.
5. Исаев А. А. Неурожай и голод: лекции в Императорском Александровском лицее / А. А. Исаев. – С. Петербург: Типография Р. Голике, 1892. – 45 с.
6. Историческое обозрение пятидесятилетней деятельности Министерства государственных имуществ. 1837 – 1887. Ч. IV. Сельское хозяйство. Коннозаводство. – С. Петербург: Типография Киришбаум, 1888. – 396, 33 прил., 29 с.
7. Краткий обзор деятельности Министерства земледелия и государственных имуществ за первый год его существования (30 марта 1894 – 30 марта 1895). – С. Петербург: Типография В. Киришбаума, 1895. – 204 с.
8. Полное собрание законов Российской империи. Собрание 2-е. С 12 декабря 1825 г. по 1881 г. Т. VIII. – СПб.: Тип. II Отд-ния Собствен. Его Импер. Величества канцелярии, 1881. – 984 с.
9. Полное собрание законов Российской империи. Собрание 2-е. С 12 декабря 1825 г. по 1881 г. Т. XII. Отд. II. – СПб.: Тип. II Отд-ния Собствен. Его Импер. Величества канцелярии, 1881. – 1034 с.
10. Полное собрание законов Российской империи. Собрание Третье. Т. XIII. 1893. – СПб.: Государственная типография, 1897. – 1382 с.
11. Полное собрание законов Российской империи. Собрание Третье. Т. XIV. 1894. – СПб.: Государственная типография, 1897. – 1529 с.
12. Рюмин А. Г. Формирование промышленного пролетариата в России / А. Г. Рюмин. – М., 1940. – 238 с.
13. Сельскохозяйственное ведомство за 75 лет его деятельности. (1837 – 1912 гг.). Петроград: Канцелярия Главноупр. землеустройством и земледелием, 1914. – 474 с.
14. Формулярный список действительного тайного советника, члена государственного совета А. С. Ермолова / публ. Н. А. Малеванова, А. Н. Дорошенко // Российский Архив: История Отечества в свидетельствах и документах XVIII – XX вв.: Альманах. – М.: Студия ТРИТЭ: Рос. Архив, 1995. – С. 495-508.
15. Щербатов М. М. Рассуждение о нынешнем в 1787 году почти повсеместном голоде в России, о способах иному помочь и впредь предупредить подобное же несчастье / М. М. Щербатов // Разные сочинения. – М., 1860. – С. 81-111.

References (transliterated):

1. Biryukovich V. Upovaniya i somneniya / V. Biryukovich // Vestnik Evropy. – Вып. 6. – С. 791-808.
2. Veshnyakov V. Komitet 1833 goda ob usovershenstvovanii zemledeliya v Rossii / V. Veshnyakov // Russkii vestnik. – 1869. – Т. 82. – С. 286-320.
3. Ermolov A. S. Neurozhai i narodnoe bedstvie / A. S. Ermolov. – S.Peterburg: Tipografiya V. Kirshbauma, 1892. – 270 s.
4. Isaev A. A. Neurozhai i golod: lektzii v Imperatorskom Aleksandrovskom litsee / A. A. Isaev. – S. Peterburg: Tipografiya R. Golike, 1892. – 45 s.
5. Ryumin A. G. Formirovanie promyshlennogo proletariata v Rossii / A. G. Ryumin. – М., 1940. – 238 s.
6. Shcherbatov M. M. Rassuzhdenie o nyneshnem v 1787 godu pochti povsemestnom golode v Rossii, o sposobakh inomu pomoch' i vpred' предупредить подобное же несчастье / М. М. Shcherbatov // Raznye sochineniya. – М., 1860. – С. 81-111.