

§7

АДМИНИСТРАТИВНОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО: БИЗНЕС, ЭКОНОМИКА, ФИНАНСЫ

DOI: 10.7256/1999-2807.2013.05.11

Г.А. Жолобова

ПРОБЛЕМА ОБЕСПЕЧЕНИЯ КАЧЕСТВА ТОВАРНОГО ХЛЕБА В МЕХАНИЗМЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ТОРГОВЛИ В КОНЦЕ XIX — НАЧАЛЕ XX ВЕКОВ

В общем торговом балансе России 2-й 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.

В фундаментальной монографии Т.М. Китаниной¹ показано, что в конце XIX — начале XX вв. стремительное развитие коммуникаций, экономические и технологические перемены (включая техническое оборудование портов, строительство товарных складов), доступность кредита, усовершенствование транспортных связей — вся совокупность признаков, свидетельствовавших о глубинных модернистских процессах в мировой экономике, облегчала экспортные операции и расширяла их масштабы. Но на пути перехода к современным формам торговли оставалось множество препятствий, важнейшим из которых было отсутствие классификации зерна — т.е. деления на типы и подтипы по различным признакам: окраске, размерам, форме и т.д., а также базисным и ограничительным нормам качества: % влажности, % зерновой и сорной примеси, натуре зерна.

Это давало повод к возникновению различного рода взаимных недоразумений и споров между

производителем и покупателем о качестве и цене на хлебную продукцию. В итоге скупщики всегда находили доводы к приобретению хлеба у производителя по наименьшей цене: «Хлеб может быть тяжел — негодник говорит недостаточно цветен; он может быть тяжел и цветен — негодник скажет недостаточно сух; наконец, сухой тяжелый и с хорошим цветом хлеб окажется недостаточно чист. Определенных, строго выясненных требований от хлеба нет; все зависит от произвола и личных воззрений негодника»².

Условия хлебного экспорта были подвергнуты рассмотрению в Высочайше учрежденной в 1888 г. Комиссии под председательством Товарища Министра Внутренних Дел Статс-Секретаря Плева, созданной по поводу падения цен на экспортируемую сельскохозяйственную продукцию. На основании собранного материала Комиссия пришла к выводу, что нередким явлением нашей вывозной торговли, подрывающей к ней доверие со стороны зарубежных рынков, является отправка за границу засоренного зерна. В своих донесениях Министерству Финансов в 1888 г. консулы указывали также на то, что «неудовлетворительная расценка нашего хлеба за границу объясняется не только сорностью, но и неоднородностью оных».³ В числе мер, противодействовавших этому, Комиссией тогда проек-

¹ Китанина Т.М. Хлебная торговля России в конце XIX — начале XX века. Стратегия выживания, модернизационные процессы, правительственная политика. — СПб.: «ДМИТРИЙ БУЛАНИН», 2011. — 608 с.

² Российский государственный исторический архив (РГИА). Фонд 20 (Департамент Торговли и Мануфактур Министерства Финансов). Опись 10. Дело 46. Лист 166 об.; С.Ф. Номикосов. «О посредниках хлебной торговли» // Журналы Сельско-хозяйственного общества Таганрогского округа. Вып. № 21. Четверг, 1-го Ноября 1890 г. — С. 2.

³ РГИА. Ф. 20. Оп. 10. Д. 46. Л. 74.

тировалось учреждение в портах правительственной хлебной инспекции. Однако в виду сложности организации досмотра всех отправляемых партий зерна, значительности предполагаемых расходов на содержание необходимого для того многочисленного штата компетентных служащих и отсутствия в стране сети элеваторов, учреждение подобной инспекции было «отложено» на неопределенный срок⁴.

В 1892 г. по инициативе С.Ю. Витте было предпринято новое исследование условий русской экспортной торговли. Министр Финансов затребовал мнения русских консулов за границей относительно причин низких расценок русского хлеба, и вновь получил весьма неутешительное подтверждение главной из них — «пренебрежительное» отношение экспортеров к качеству зерна.

Особенность российской хлебной торговли состояла в том, что купечество, заготавливавшее партии хлебов для внутреннего обращения, почти не практиковало их сортировку. Лишь в отдельных экспортных центрах прибегали к образцам сортировки, принятым специальным комитетом при элеваторе Борейши и Максимовича в Петербурге в 1890 г.⁵ Тем временем, в 80-е — 90-е годы хлебная торговля привлекла массу мелких купцов, коммиссионеров, агентов, располагавших весьма скудными средствами, но цепко удерживавших в руках коммерческое дело⁶. При участившихся попытках русских торговцев самостоятельно решать вопросы зернового экспорта и формирующих партии зерна без всякой заботы об односортности хлебного товара, эта проблема все настойчивее заявляла о себе.

В 1891 г. при Министерстве Финансов было создано Совещание по хлебной торговле, которое в мае-июне рассмотрело проекты классификации пшеницы, подготовленные в 1889 г. А.Н. Козловским и А.Е. Рейнботом⁷. Тогда Совещание поручило А.Н. Козловскому продолжить работу над проектом классификации, собрав отзывы отечественного и заграничного купечества⁸.

По итогам посещения Италии, Франции, Бельгии, Голландии, Англии и Германии чиновником особых по-

ручений Действительным Статским Советником Козловским был представлен на имя Управляющего Министерством Финансов подробный рапорт о полученных за рубежом отзывах о российском хлебе и проектах организации российской хлебной торговли⁹. Засоренность российского хлеба, вывозимого за границу, и несоответствие доставляемого иностранным покупателям хлеба тем образцам, на основании которых он был им продан, большинством негодяев назывались как ведущие недостатки хлебной торговли.

Организация борьбы именно с этими явлениями российской торговли сельхозпродукцией была выдвинута на первый план, здесь назрела настоятельная потребность властного воздействия государства на свободные договорные (рыночные) отношения. Для этого предстояло, во-первых, классифицировать зерно и определить максимальные проценты примесей к зерну, допускаемому к экспортной продаже, и во-вторых, установить надзор за вывозимым за границу зерновым хлебом.

Одесский Биржевой Комитет классифицировал зерно урожая 1892 г.,¹⁰ и установленные им сорта получили общее признание. 6 ноября 1893 г. Министр Финансов утвердил выработанный Одесским Биржевым Комитетом и одобренный Биржевым Обществом проект правил, определивший нормальный (2 % для ржи и пшеницы) и максимальный (5% для ржи и пшеницы) процент посторонних примесей, допускаемых в обращающихся на Одесском рынке зерновых продуктах¹¹. И хотя предельный процент примеси земли, пыли, половы и соломы, предусмотренный означенными правилами (1% для пшеницы и 2% для ржи), Департаментом Торговли и Мануфактур был признан довольно высоким, однако, «принимая во внимание, что выработанный Одесским Биржевым Комитетом проект является первым шагом, исходящим от самого купечества, в деле упорядочения экспортной хлебной торговли со стороны качества вывозимого зерна, полагал бы: руководствуясь п. 28 прилож. к ст. 592 Уст. Торг. (Св. Зак. Т. XI ч. II), утвердить означенный проект Одесского Биржевого Комитета в представленной им редакции»¹².

⁴ РГИА. Ф. 23 (Министерство Торговли и Промышленности). Оп. 9. Д. 94. Л. 53 – 54; РГИА. Ф. 1276 (Совет Министров (1905 – 1917)). Оп. 5. Д. 278. Л. 4 – 5.

⁵ РГИА. Ф. 20. Оп. 10. Д. 46. Л. 73 – 73 об. «Выдержки из доносений Управляющих Казенными Палатами Дту Торговли и Мануфактур по вопросу о классификации хлебов, выработанной в 1890 г.».

⁶ Подробнее см. 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. – № 3. – 2013. – С. 256-264.

⁷ РГИА. Ф. 20. Оп. 5. Д. 594. Л. 52 – 64.

⁸ Там же. Л. 60.

⁹ РГИА. Ф. 20. Оп. 10. Д. 46. Л. 1 – 26.

¹⁰ Там же. Л. 254 – 255 об. «Классификация Одесских зерновых хлебов урожая 1892 г., выработанная Комиссией, избранною Комитетом для надзора за сортировкой хлеба при Одесском элеваторе зернохранилище Общества Юго-Западных железных дорог и утвержденная Комитетом в заседании от 3 ноября 1892 г.».

¹¹ РГИА. Ф. 20. Оп. 10. Д. 152. Л. 9 – 11.

¹² Там же. Л. 7 – 7 об.

Подобные же правила в 1894 г. были выработаны Биржевыми Комитетами Ростова-на-Дону, Ревеля и Риги, а чуть позже — С.Петербурга¹³. Вскоре получили одобрение «Правила для производства хлебной торговли на Либавской бирже», представленные 18 июня и 5 июля 1894 г. местным Биржевым Комитетом¹⁴. Одна из их задач состояла в обеспечении своевременного и достоверного определения качества зерна. Однако первый опыт практического решения вопроса не привел к положительным результатам. Заметных улучшений в либавской отпускной торговли не произошло¹⁵.

Вопрос качества российского хлеба был рассмотрен в 1892 г. в Совещании по хлебной торговле из сельских хозяев, хлеботорговцев и представителей заинтересованных ведомств, созванном при Департаменте Торговли и Мануфактур Министерства Финансов¹⁶, а затем подвергнут обсуждению биржевыми комитетами и сельскохозяйственными обществами. По признанию самого Министерства Финансов, принявшего специальное исследование проблемы «определения степени засоренности наших хлебов»¹⁷, «...в виду сложности вопроса, затрагивающего очень многие стороны экономической жизни, он получил осуществление лишь в частных случаях для отдельных портов, где само купечество шло навстречу начинаниям Министерства Финансов в этом отношении. К числу таких портовых рынков, между прочим, принадлежит Николаев, для которого Министром Финансов в 1901 г. утверждены биржевые правила относительно разме-

ра посторонних примесей и нормы натурального веса зерновых хлебов, обращающихся на рынке»¹⁸.

Конечно, в решении рассматриваемой проблемы были свои трудности. В этой связи и позже, в мае 1905 г., Комитет по вопросу о мерах борьбы с засоренностью вывозимого за границу русского хлеба в своем представлении Министерству Финансов высказывал мнение о том, что в зависимости от различных условий почвы хлеб в разных регионах Российской Империи имеет неодинаковое количество естественно полученных примесей. Это обуславливает необходимость определения особо для каждой местности процента допустимых примесей. Кроме того, фиксирование нормы % невозможно, т. к. естественный процент примесей изменяется ежегодно, в зависимости от урожая и всей конъюнктуры условий, его определяющих. «А потому необходимо, чтобы % примеси определялся в зависимости от Района и от каждого нового урожая. Когда таким образом при условиях полной объективности будет определен нормальный процент примесей, то всякая сдача товара хлебного не того качества и количества и с примесью, превышающей установленный нормальный процент, должна считаться деянием обманным, уголовно наказуемым».¹⁹ В подобных случаях Комитет предполагал необходимым установить штрафные санкции.

Параллельно велась работа над подготовкой проекта Положения о надзоре за вывозимым за границу зерновым хлебом. Такой проект уже в 1892 г. был подготовлен в Министерстве Финансов. Он предусматривал учреждение в важнейших портовых городах и при важнейших таможнях, расположенных по западной сухопутной границе, хлебных комитетов и назначаемых Министерством Финансов хлебных инспекторов. Хлебные комитеты должны были состоять из членов от Министерства Государственных Имуществ, местного городского управления, хлебных торговцев и сельских хозяев, хлебных инспекторов, «а равно других лиц, участие коих по местным условиям будет признано полезным», под председательством лиц, назначенных Министром Финансов. Состав и число членов каждого комитета, равно как и порядок их назначения, предполагалось определять по соглашению Министров Финансов и Государственных Имуществ²⁰. Однако этот проект вызвал активные возражения со стороны «торгового сословия», т. к. контроль за вывозом хлеба в нем предлагалось передать не биржевым обществам,

¹³ Там же. Л. 25 – 26, 41 – 42, 69 – 70; РГИА. Ф. 20. Оп. 10. Д. 22. Л. 283 – 287 об., 292 – 310.

¹⁴ РГИА. Ф. 20. Оп. 10. Д. 152. Л. 27 – 39 об.

¹⁵ Китанина Т. М. Хлебная торговля России в конце XIX – начале XX века. Стратегия выживания, модернизационные процессы, правительственная политика. СПб.: «ДМИТРИЙ БУЛАНИН», 2011. – С. 251.

¹⁶ РГИА. Ф. 20. Оп. 10. Д. 46. Л. 59 – 60 об. Отношение Директора Департамента Торговли и Мануфактур Министерства Финансов к Управляющему Министерством Финансов от 21 ноября 1892 г. с просьбой разрешить образование при Департаменте Совещания из представителей правительственных учреждений, хлебных торговцев и сельских хозяев, а также некоторых других лиц, «участие коих в сем совещании представлялось бы полезным».

¹⁷ На основе циркулярного предписания Департамента Таможенных сборов от 16 апреля 1893 г. № 8221 российские таможенники представили в Хлеботорговое отделение Департамента Торговли и Мануфактур Министерства Финансов ведомости проб зернового хлеба, отобранных при отправке хлеба за границу летом-осенью 1893 г. Ведомости по исследованию степени засоренности хлебов, вывозимых за границу. РГИА. Ф. 20. Оп. 10. Д. 154. Л. 1 – 288 об.

¹⁸ Министерство Финансов 1802 – 1902 г. Ч. II. – СПб., 1902. – С. 559.

¹⁹ РГИА. Ф. 23. Оп. 7. Д. 431. Л. 41.

²⁰ РГИА. Ф. 20. Оп. 10. Д. 46. Л. 37 – 38 об.

а административным органам. Тогда дальше обсуждения дело не пошло.

Спустя 10 лет вопрос об установлении государственной инспекции был внесен на рассмотрение Высочайше учрежденного в 1903 г. Особого Совещания о нуждах сельскохозяйственной промышленности, которое указало, что при громадных размерах нашего хлебного вывоза это потребовало бы сложной и дорогостоящей организации и было бы весьма затруднительно реализовать на практике.

Тем временем, сначала в Николаеве (в 1902 г.), а в 1903 г. в Одессе и Ростове-на-Дону были предприняты попытки учредить постоянный биржевой контроль за качеством зерна²¹. Правительству необходимо было направить инициативу низов в определенное русло, и с этой целью в конце 1903 г. Министерством Финансов был созван первый съезд представителей биржевых комитетов.

При обсуждении на съезде вопроса об упорядочении хлебного экспорта еще раз было указано на то, что главное зло заключается в «ненормальных отношениях установившихся между нашими экспортерами и иностранными покупателями и вечных между ними недоразумениях, происходящих главным образом при сдаче за границей наших хлебных грузов, определении его количества и качества, установлении натурального веса, снятии проб и производстве арбитражей»²².

Коммерческий флот, обслуживавший хлебную торговлю, принадлежал преимущественно иностранным владельцам²³. При этом капитаны иностранных пароходов не несли никакой ответственности ни за количество, ни за качество принимаемых ими хлебных грузов, выставляли в коносаментх количество по указанию отправителей и перед подписью приписывали:

«weight, quality and quantity unknown» (вес, качество и количество — неизвестны). «По контракту-же русских экспортеров с иностранными покупателями последние, прежде всего, по представлении им коносаментов, обязаны немедленно уплатить полностью все деньги по фактуре за все указанное в коносаментх количество. Если же, по прибытии и выгрузке товара, окажется недостача в количестве, или разница в качестве, то продавец, с своей стороны, обязан немедленно уплатить покупателю всю разницу против первоначальной фактуры. Отсюда целый ряд недоразумений и злоупотреблений, как с одной так и с другой стороны, и бесконечный ряд жалоб.

Чтобы хоть сколько-нибудь обеспечить себя от произвола иностранных покупателей, русские экспортеры поручают сдачу своих хлебов за границей разным частным лицам, именуя их контролерами. Но последние не всегда оправдывают возлагаемые на них надежды в смысле отстаивания интересов русских экспортеров при выгрузке их хлебов в иностранных портах назначения»²⁴.

К тому же в русскую хлебную торговлю путем насаждения системы экспортных контор и коммерческих фирм активно проникал иностранный капитал. Типичный образец являли собой фирмы-экспортеры, осуществлявшие закупки хлебных продуктов на собственные средства. Не меньшей популярностью пользовались фирмы-комиссионеры, принимавшие зерно для перепродажи. За посреднические услуги они взимали обычно высокий процент²⁵. «Вся империя ... покрыта густой сетью разных иностранных или иноплеменных хлеботорговых домов, фирм, комиссионных и экспортных контор, с разными ... агентами, приказчиками, скупщиками, перекупщиками, маклерами, спекулянтами, экспортерами, магазинерами, трактовщиками ... Эта хорошо организованная и тесно сплоченная, чуть ли не сто тысячная армия хлеботорговцев, обладающая миллионными капиталами и не ограниченным кредитом ... держит в ярме ... все наше сельское хозяйство и всех заинтересованных в покупке хлеба, в том числе и казну»²⁶.

После обсуждения этих проблем Съезд представителей биржевых комитетов признал необходимым

²¹ РГИА. Ф. 23. Оп. 9. Д. 94. Л. 55 – 55 об.; РГИА. Ф. 1276. Оп. 5. Д. 278. Л. 6 – 6 об.

²² Промышленность и Торговля в законодательных учреждениях 1907-1912 гг. Доклад Совета Съездов Представителей Промышленности и Торговли VI Очередному Съезду. – СПб., 1912. – С. 337. Подробные данные по поводу «неправильных действий» французских и других иностранных хлеботорговцев и арбитражных комиссий запрашивались и анализировались в Департаменте Торговли и Мануфактур Министерства Финансов. Например, данные о таких действиях по делам, заключенным с Либавскими экспортерами, которые «в истекший экспортный сезон потерпели крупные убытки по делам с Францией» были представлены в Департамент Либавским Биржевым комитетом в июле 1894 г. за № 2004. РГИА. Ф. 20. Оп. 10. Д. 152. Л. 43 – 48.

²³ Китанина Т.М. Хлебная торговля России в конце XIX – начале XX века. Стратегия выживания, модернизационные процессы, правительственная политика. – СПб.: «ДМИТРИЙ БУЛАНИН», 2011. – С. 247.

²⁴ Промышленность и Торговля в законодательных учреждениях 1907-1912 гг. Доклад Совета Съездов Представителей Промышленности и Торговли VI Очередному Съезду. – СПб., 1912. – С. 338.

²⁵ Китанина Т. М. Хлебная торговля России в конце XIX – начале XX века. Стратегия выживания, модернизационные процессы, правительственная политика. – СПб.: «ДМИТРИЙ БУЛАНИН», 2011. – С. 249.

²⁶ Там же. – С. 248.

(п. 25 Свода постановлений) установить контроль за вывозным хлебом, который должен был производиться не правительственными учреждениями, как предусматривал первоначальный проект министерства, а непосредственно заинтересованными в этом деле биржевыми комитетами, «при том решительно всеми, без исключения, и обязательно сопровождаться выдачей по каждой отправке сертификата, в котором указывалось бы как количество, так, если сие возможно, и качество зерна с обозначением процента содержащихся в нем примесей»²⁷.

Для практического осуществления этого постановления необходимо было, прежде всего, изыскать средства на покрытие расходов по контролю. Для этого Министерством Финансов был выработан новый законопроект, согласно которому биржевым комитетам на основании утверждаемого в каждом конкретном случае Министром Финансов (по соглашению с Министром Земледелия и Государственных Имуществ) постановления биржевого общества 1) предоставлялось право учреждать в портах и в приграничных пунктах зернового вывоза биржевой контроль за вывозимым зерновым хлебом и 2) устанавливать в пользу биржевых обществ особый сбор не свыше 1/30 коп. с пуда вывозимого зерна на покрытие издержек по контролю.

Этот законопроект 17 января 1905 г. был утвержден Николаем II на пятилетний срок, положив т.о. начало практическому осуществлению биржевого контроля, правда, пока в виде факультативной меры. В рамках такого контроля Биржевые Комитеты получили право подвергать осмотру каждую отправляемую партию зерна, извлекать из нее пробу и выдавать отправителю удостоверение о количестве и качестве рассмотренного товара²⁸.

Первым воспользовался законом Николаевский Биржевой Комитет, где контроль был поставлен на «правильных» началах — с выдачей сертификатов²⁹. Впоследствии этому примеру последовали и другие.

²⁷ Промышленность и Торговля в законодательных учреждениях 1907-1912 гг. Доклад Совета Съездов Представителей Промышленности и Торговли VI Очередному Съезду. — СПб., 1912. — С. 338.

²⁸ Полное собрание законов Российской империи. Собрание третье (ПСЗ — III). Т. XXV. № 25675. Высочайше утвержденное мнение Государственного Совета от 17 января 1905 г. «Об установлении сбора с вывозимого за границу зернового хлеба на расходы по биржевому контролю за этим хлебом». — С. 39-40.

²⁹ РГИА. Ф. 1276. Оп. 5. Д. 278. Л. 13 — 16. «Правила биржевого контроля за экспортируемым за границу зерном, установленные на основании закона 17 января 1905 г. с разрешения Министра Торговли и Промышленности, Николаевским Биржевым Комитетом».

К 1910 г. биржевой контроль был установлен в Бердянском, Николаевском, Херсонском, Феодосийском, Одесском, Новороссийском, Ростовском на Дону и Владивостокском портах. Кроме того, о его установлении ходатайствовали Таганрогский и Потийский Биржевые Комитеты³⁰.

В виду истечения 8 марта 1910 г. пятилетнего срока действия означенного закона (обнародованного 8 марта 1905 г.) Министр Торговли и Промышленности, к которому перешли соответствующие полномочия Министра Финансов, вошел в Государственную Думу с представлением о дальнейшем продлении его действия на 3 года, с внесением в него частичных изменений, необходимость которых была выявлена на практике.

Комиссия Государственной Думы о Торговле и Промышленности при рассмотрении соответствующего представления исходила из того, что биржевой контроль за вывозимым за границу зерновым хлебом является наиболее целесообразной мерой для борьбы с его засоренностью. Важным было и то, что в пользу сохранения такого контроля на будущее время высказались как состоявшийся в 1909 г. III Всероссийский Съезд представителей биржевой торговли и сельского хозяйства³¹, так и созданное в том же году при Министерстве Торговли и Промышленности Особое Собрание из представителей биржевых комитетов для обсуждения вопроса о продлении действия упомянутого закона и о желательных в нем изменениях.³² Более того, в ходе обсуждения наметился интерес к расширению прав, предоставленных торговому классу законом от 17 января 1905 г. Это предполагалось осуществить, во-первых, распространив право биржевого контроля во внутренние торговые центры (экспортирующие зерновой хлеб непосредственно за границу по железной дороге) и, во-вторых, создав специальные органы надзора за качеством зерна и законностью сделок за рубежом (для контроля правильности выборки проб, анализа и взвешивания прибывающего в иностранные порты русского хлеба).

³⁰ Промышленность и Торговля в законодательных учреждениях 1907-1912 гг. Доклад Совета Съездов Представителей Промышленности и Торговли VI Очередному Съезду. — СПб., 1912. — С. 339.

³¹ Создание Съездов представителей биржевой торговли и сельского хозяйства получило законодательное оформление 30 мая 1905 г. ПСЗ — III. Т. XXV. № 26310 Высочайше утвержденное мнение Государственного Совета «О Съездах представителей биржевой торговли и сельского хозяйства». — С. 386-388.

³² Промышленность и Торговля в законодательных учреждениях 1907-1912 гг. Доклад Совета Съездов Представителей Промышленности и Торговли VI Очередному Съезду. — СПб., 1912. — С. 339.

Комиссия о Торговле и Промышленности, не возражая против существа предложений Министерства Торговли и Промышленности, остановила свое внимание лишь на сроке предлагаемого Министерством продления закона от 17 января 1905 г. В связи с намеренным пересмотром законодательства, касающегося хлебной торговли, и выработкой новых по этому предмету мероприятий Министерством указывался трехлетний срок. По мнению же Комиссии, для осуществления такого пересмотра и утверждения нового закона этот срок был признан недостаточным³³. Поэтому она высказалась за его увеличение до пяти лет, против чего представители ведомства возражать не стали, а Финансовая Комиссия, со своей стороны, не встретила к тому никаких препятствий. В результате, 2 мая 1910 г. одобренный Государственным Советом и Государственной Думой закон получил Высочайшее утверждение³⁴.

По ходатайствам биржевых обществ, с разрешения Министра Торговли и Промышленности, Биржевым Комитетам еще на пять лет (с 8 марта 1910 г.) предоставлялось право подвергать контролю вывозимый за границу зерновой хлеб и взимать в пользу биржевых обществ особый сбор на покрытие расходов по такому контролю (по-прежнему, не более 1/30 копейки с пуда вывозимого зерна)³⁵. За границей же для наблюдения за правильностью приемки русского хлеба «и вообще для ограждения интересов русских экспортеров зерна» должны были создаваться агенты Биржевых Комитетов³⁶.

Однако, когда в Межведомственном совещании о мерах к обсуждению правильного хода хлебной торговли, созванном в сентябре 1910 г. под председательством С.И. Тимашева, подводились итоги того, что сделано правительством в области классификации зерна, т.е. в решении проблемы, поднятой еще И.А. Вышнеградским и С. Ю. Витте, то оказалось, что и говорить-то не о чем; дальше «выяснений», «разработок», «обсуждений» и «предположений» дело не продвинулось ни на шаг. Та же участь, по свидетельству проф. Т.М. Китаниной, постигла создание биржевых комитетов, призванных осуществлять представительство русских

коммерческих интересов за рубежом³⁷. Так ключевой вопрос, открывавший путь к решению многих важнейших проблем хлебного экспорта и торговли в целом, не был поставлен на практические рельсы.

Парадокс т.о. заключается в том, что с одной стороны, правительство в условиях рынка создавало лишь минимум законодательных гарантий обеспечения качества товарного хлеба и развития хлебной торговли в целом, зачастую затягивая подготовку и проведение насущных преобразований; при этом сохранялся строгий разрешительный порядок даже при учреждении биржевого контроля за вывозимым зерновым хлебом. С другой стороны, новые мероприятия, «узаконенные» правительством, наталкивались на трудности в их реализации. В итоге, даже тот потенциал развития, который предоставлялся законодательством, не реализовывался в полном объеме.

Сохранявшиеся проблемы организации хлебной торговли (сокращения числа посредников (как соотечественников, так и иностранцев-комиссионеров), наживавшихся на спекуляции хлебом, а также ограничения их произвола; устранения недостатка элеваторов и зернохранилищ, затруднявшего ссудные под хлеб операции; обеспечения качества товарного хлеба) и перманентно возникавшие трудности реализации собранного урожая на сколько-нибудь выгодных для непосредственного производителя условиях порождали самые «смелые» законодательные предложения, вносившиеся в Государственную Думу III и IV созывов. Так 13 марта 1912 г. в Государственную Думу за подписью 82 членов был внесен законопроект, предполагавший введение правительственной монополии на вывоз хлеба за границу и установление цен на хлеб «законодательными учреждениями»³⁸. А через год, 13 марта 1913 г., последовал новый законопроект за подписью 37 членов, объявлявший хлебную торговлю исключительной регалией государства и предлагавший распространить государственную монополию не только на внешнюю, но и на внутреннюю торговлю хлебом³⁹.

Однако в России рубежа XIX — XX вв., где реализация урожая являлась подведением итогов годичной

³³ Там же. – С. 340.

³⁴ ПСЗ – III. Т. XXX. № 33411. Высочайше утвержденный одобренный Государственным Советом и Государственной Думой закон от 2 мая 1910 г. «О биржевом контроле за вывозимым за границу зерновым хлебом и об особом сборе на покрытие расходов по сему контролю». – С. 553-554.

³⁵ Закон вносил соответствующие изменения в Устав Торговый (Примечание 4 к ст. 657 и приложение к нему) Свода законов Российской империи. Т. XI. Ч. 2 по Прод. 1906 г.

³⁶ ПСЗ – III. Т. XXX. № 33411. – С. 553-554.

³⁷ Китанина Т.М. Хлебная торговля России в конце XIX – начале XX века. Стратегия выживания, модернизационные процессы, правительственная политика. – СПб.: «ДМИТРИЙ БУЛАНИН», 2011. – С. 253-254.

³⁸ Текст законодательного предположения 82-х «О мерах к упорядочению хлебной торговли» см.: Промышленность и Торговля в законодательных учреждениях 1907-1912 гг. Доклад Совета Съездов Представителей Промышленности и Торговли VI Очередному Съезду. – СПб., 1912. – С. 332-333; РГИА. Ф. 1276. Оп. 8. Д. 125 б. Л. 2 – 10.

³⁹ РГИА. Ф. 1276. Оп. 8. Д. 125 б. Л. 41 – 42.

деятельности 80% населения, непосредственно занятого сельскохозяйственным промыслом, и отражалась на всей промышленной и торговой жизни, монополизация государством внутренней хлебной торговли была бы равносильна учреждению правительственной опеки над всем частным хозяйством в стране. Государство не просто не было готово к многомиллиардным денежным вложениям, необходимым для грамотной реализации подобных законопроектов⁴⁰, и взятию на себя всех финансовых рисков сельскохозяйственного производства. Это противоречило бы основным принципам буржуазных отношений, связанным со свободой предпринимательства и защитой прав собственников, и было возможно только в результате коренной ломки всего общественно-экономического уклада. Потому подобные предложения в правительственных кругах были признаны утопическими, а значит — неприемлемыми⁴¹.

Цели же, которые преследовали «авторы законодательного предположения «о хлебной торговле» — упорядочить как внешнюю, так и внутреннюю торговлю хлебом, оказать в благоприятном смысле влияние на хлебные цены и удержать производителей зерновых продуктов от несвоевременной и поспешной реализации хлебного урожая», по мнению Министерства Финансов, могли быть достигнуты «не установлением государственной хлебной монополии, а путем, с одной сто-

роны, создания сети станционных, распределительных и портовых зернохранилищ и планомерной их эксплуатации распоряжением Правительства и, с другой, — путем постепенного привлечения к созданию сети мелких зернохранилищ всего сельского населения России через посредство учреждений мелкого кредита»⁴².

Именно в этом направлении Правительство активизировало свою деятельность в начале 2-го десятилетия XX в.⁴³ Расширение сети элеваторов средствами Государственного Банка в начале второго десятилетия XX в. прокладывало путь усиления государственного вмешательства в область хлебной торговли, дающий дополнительные возможности для решения важнейших задач:

- 1) продовольственного обеспечения государства, формирования государственных фондов и государственных резервов зерна для внутреннего потребления на случай неурожая;
- 2) упорядочения хранения и торговли хлебом;
- 3) упрощения ссудной под хлеб операции;
- 4) сокращения числа посредников, наживавшихся на спекуляции хлебом, а также ограничения их производства;
- 5) сбалансирования цен, приемлемых и для производителей, и для потребителей этого важнейшего продукта первой необходимости и, наконец,
 - б) улучшения качества товарного хлеба.

Библиографический список:

1. Российский государственный исторический архив (РГИА). Фонд 20 (Департамент Торговли и Мануфактур Министерства Финансов). Описание 5. Дело 594.
2. РГИА. Ф. 20. Оп. 10. Д. 22.
3. РГИА. Ф. 20. Оп. 10. Д. 46.
4. РГИА. Ф. 20. Оп. 10. Д. 46. Л. 59 — 60 об. Отношение Директора Департамента Торговли и Мануфактур Министерства Финансов к Управляющему Министерством Финансов от 21 ноября 1892 г. с просьбой разрешить образование при Департаменте Сопровождающих из представителей правительственных учреждений, хлебных торговцев и сельских хозяев, а также некоторых других лиц, «участие коих в сем совещании представлялось бы полезным».
5. РГИА. Ф. 20. Оп. 10. Д. 46. Л. 73 — 73 об. «Выдержки из донесений Управляющих Казенными Палатами Департамента Торговли и Мануфактур по вопросу о классификации хлебов, выработанной в 1890 г.».

⁴⁰ По приблизительным подсчетам Министерства Финансов, при хлебном экспорте, достигающем 500-750 млн рублей, потребовались бы еще более крупные оборотные капиталы. Только на постройку элеваторов государству необходимо было бы потратить около 730.000.000 рублей. К тому же огромные расходы были бы ежегодно необходимы на их содержание и обслуживание. РГИА. Ф. 1276. Оп. 8. Д. 125 б. Л. 71 об — 73. Приложение к письму Товарища Министра Финансов, тайного советника Вебера на имя Управляющего делами Совета Министров действительного статского советника Плеве от 22 апреля 1913 г. за № 3426.

⁴¹ РГИА. Ф. 1276. Оп. 8. Д. 125 б. Л. 77.

⁴² Там же. Л. 74 об.

⁴³ Подробнее о правовом регулировании отношений в сфере учреждения и деятельности товарных складов см.: Жолобова Г.А. Правовое регулирование торгово-промышленных отношений в пореформенной России 1881-1913 г. — М., 2007. — С. 212-228.

6. РГИА. Ф. 20. Оп. 10. Д. 46. Л. 254 — 255 об. «Классификация Одесских зерновых хлебов урожая 1892 г., выработанная Комиссией, избранною Комитетом для надзора за сортировкой хлеба при Одесском элеваторе зернохранилище Общества Юго-Западных железных дорог и утвержденная Комитетом в заседании от 3 ноября 1892 г.».
 7. РГИА. Ф. 20. Оп. 10. Д. 152.
 8. РГИА. Ф. 20. Оп. 10. Д. 154.
 9. РГИА. Ф. 23 (Министерство Торговли и Промышленности). Оп. 7. Д. 431.
 10. РГИА. Ф. 23. Оп. 9. Д. 94.
 11. РГИА. Ф. 1276 (Совет Министров (1905 — 1917)). Оп. 8. Д. 125 б.
 12. РГИА. Ф. 1276. Оп. 8. Д. 125 б. Л. 71 об — 73. Приложение к письму Товарища Министра Финансов, тайного советника Вебера на имя Управляющего делами Совета Министров действительного статского советника Плеве от 22 апреля 1913 г. за № 3426.
 13. РГИА. Ф. 1276. Оп. 5. Д. 278.
 14. РГИА. Ф. 1276. Оп. 5. Д. 278. Л. 13 — 16. «Правила биржевого контроля за экспортируемым за границу зерном, установленные на основании закона 17 января 1905 г. с разрешения Министра Торговли и Промышленности, Николаевским Биржевым Комитетом».
1. Полное собрание законов Российской империи. Собрание третье (ПСЗ — III). Т. XXV. № 25675. Высочайше утвержденное мнение Государственного Совета от 17 января 1905 г. «Об установлении сбора с вывозимого за границу зернового хлеба на расходы по биржевому контролю за этим хлебом». С. 39 — 40.
 2. ПСЗ — III. Т. XXV. № 26310 Высочайше утвержденное мнение Государственного Совета «О Съездах представителей биржевой торговли и сельского хозяйства». С. 386 — 388.
 3. ПСЗ — III. Т. XXX. № 33411. Высочайше утвержденный одобренный Государственным Советом и Государственной Думой закон от 2 мая 1910 г. «О биржевом контроле за вывозимым за границу зерновым хлебом и об особом сборе на покрытие расходов по сему контролю». С. 553-554.
1. Свод законов Российской империи. Т. XI. Ч. 2 по Прод. 1906 г. Устав Торговый.
 2. 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. — № 3. — 2013. — С. 256-264.
 3. Жолобова Г.А. Правовое регулирование торгово-промышленных отношений в пореформенной России 1881-1913 годов. — М., 2007.
 4. Китанина Т.М. Хлебная торговля России в конце XIX — начале XX века. Стратегия выживания, модернизационные процессы, правительственная политика. — СПб.: «ДМИТРИЙ БУЛАНИН», 2011. — 608 с.
 5. Министерство Финансов 1802-1902 г. Ч. II. — СПб., 1902. — С. 559.
 6. Номикосов С.Ф. «О посредниках хлебной торговли». // Журналы Сельско-хозяйственного общества Таганрогского округа. Вып. № 21. Четверг, 1-го Ноября 1890 г. — С. 2.
 7. Промышленность и Торговля в законодательных учреждениях 1907-1912 гг. Доклад Совета Съездов Представителей Промышленности и Торговли VI Очередному Съезду. — СПб., 1912.

References (transliteration):

1. Rossiyskiy gosudarstvennyy istoricheskiy arkhiv (RGIA). Fond 20 (Departament Torgovli i Manufaktur Ministerstva Finansov). Opis' 5. Delo 594.
2. RGIA. F. 20. Op. 10. D. 22.
3. RGIA. F. 20. Op. 10. D. 46.
4. RGIA. F. 20. Op. 10. D. 46. L. 59 — 60 ob. Otnoshenie Direktora Departamenta Torgovli i Manufaktur Ministerstva Finansov k Upravlyayushchemu Ministerstvu Finansov ot 21 noyabrya 1892 g. s pros'boy razreshit' obrazovanie pri Departamente Soveshchaniya iz predstaviteley pravitel'stvennykh uchrezhdeniy, khlebnykh torgovtsev i sel'skikh khozyaev, a takzhe nekotorykh drugikh lits, «uchastie koikh v sem soveshchanii predstavlyalos' by poleznym».
5. RGIA. F. 20. Op. 10. D. 46. L. 73 — 73 ob. «Vyderzhki iz doneseniya Upravlyayushchikh Kazennymi Palatami Dtu Torgovli i Manufaktur po voprosu o klassifikatsii khlebov, vyrabotannoy v 1890 g.».
6. RGIA. F. 20. Op. 10. D. 46. L. 254 — 255 ob. «Klassifikatsiya Odesskikh zernovykh khlebov urozhaya 1892 g., vyrabo-

tannaya Komissieyu, izbrannoyu Komitetom dlya nadzora za sortirovkoju khleba pri Odesskom elevatore zernokhranilishche Obshestva Yugo-Zapadnykh zheleznykh dorog i utverzhennaya Komitetom v zasedanii ot 3 noyabrya 1892 g.».

7. RGIA. F. 20. Op. 10. D. 152.
 8. RGIA. F. 20. Op. 10. D. 154.
 9. RGIA. F. 23 (Ministerstvo Torgovli i Promyshlennosti). Op. 7. D. 431.
 10. RGIA. F. 23. Op. 9. D. 94.
 11. RGIA. F. 1276 (Sovet Ministrov (1905 — 1917)). Op. 8. D. 125 b.
 12. RGIA. F. 1276. Op. 8. D. 125 b. L. 71 ob — 73. Prilozhenie k pis'mu Tovarishcha Ministra Finansov, taynogo sovetnika Vebera na imya Upravlyayushchego delami Soveta Ministrov deystvitel'nogo statskogo sovetnika Pleve ot 22 aprelya 1913 g. za № 3426.
 13. RGIA. F. 1276. Op. 5. D. 278.
 14. RGIA. F. 1276. Op. 5. D. 278. L. 13 — 16. «Pravila birzhevogo kontrolya za eksportiruemym za granitsu zernom, ustanovlennye na osnovanii zakona 17 yanvarya 1905 g. s razresheniya Ministra Torgovli i Promyshlennosti, Nikolaevskim Birzhevym Komitetom».
-
1. Polnoe sobranie zakonov Rossiyskoy imperii. Sobranie tret'e (PSZ — III). T. XXV. № 25675. Vysochayshe utverzhdennoe mnenie Gosudarstvennogo Soveta ot 17 yanvarya 1905 g. «Ob ustanovlenii sbora s vyvozimogo za granitsu zernovogo khleba na raskhody po birzhevomu kontrolyu za etim khlebom». — S. 39
 2. PSZ — III. T. XXV. № 26310 Vysochayshe utverzhdennoe mnenie Gosudarstvennogo Soveta «O S'ezdakh predstaviteley birzhevoy torgovli i sel'skogo khozyaystva». S. 386 — 388.
 3. PSZ — III. T. XXX. № 33411. Vysochayshe utverzhdennyy odobrennyy Gosudarstvennym Sovetom i Gosudarstvennoyu Dumoyu zakon ot 2 maya 1910 g. «O birzhevom kontrole za vyvozimym za granitsu zernovym khlebom i ob osobom sbore na pokrytie raskhodov po semu kontrolyu». — S. 553-554.
-
1. Svod zakonov Rossiyskoy imperii. T. XI. Ch. 2 po Prod. 1906 g. Ustav Torgovyy.
 2. Zholobova G. A. Problema posrednichestva v rossiyskoy khlebnoy torgovle 2-y poloviny XIX — nachala XX vv. i pravovye mery ego ogranicheniya. // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. — № 3. — 2013. — S. 256-264.
 3. Zholobova G. A. Pravovoe regulirovanie torgovo-promyshlennykh otnosheniy v poreformennoy Rossii 1881-1913 godov. — M, 2007.
 4. Kitanina T. M. Khlebnaya torgovlya Rossii v kontse XIX — nachale XX veka. Strategiya vyzhivaniya, modernizatsionnye protsessy, pravitel'stvennaya politika. — SPb.: «DMITRIY BULANIN», 2011. — 608 s.
 5. Ministerstvo Finansov 1802 — 1902 g. Ch. II. SPb., 1902. — S. 559.
 6. Nomikosov S. F. «O posrednikakh khlebnoy torgovli» // Zhurnaly Sel'sko-khozyaystvennogo obshestva Taganrogskogo okruga. Vyp. № 21. Chetverg, 1-go Noyabrya 1890 g. — S. 2.
 7. Promyshlennost' i Torgovlya v zakonodatel'nykh uchrezhdeniyakh 1907-1912 gg. Doklad Soveta S'ezdov Predstaviteley Promyshlennosti i Torgovli VI Ocherednomu S'ezdu. SPb., 1912.