

И. И. Воронов

А. В. Кривошеин и учреждение Министерства земледелия России

Статья посвящена деятельности А. В. Кривошеина по реорганизации Главного управления землеустройства и земледелия в Министерстве земледелия. В начале XX столетия правительству стало ясно, что Министерство земледелия и государственных имуществ не может разрешить противоречия, накопившиеся в сельском хозяйстве. Поэтому 6 мая 1905 г. Министерство было преобразовано в Главное управление землеустройства и земледелия. Однако преобразование Министерства было осуществлено без надлежащей подготовки, а его структура фактически осталась прежней. Но положение Главного управления не соответствовало его значению и задачам, поэтому потребовалось новое преобразование. А. В. Кривошеин подготовил проект «Об учреждении Министерства земледелия», но, несмотря на многократное рассмотрение, его принятию помешали Первая мировая война и отставка А. В. Кривошеина. 26 октября 1915 г. в результате разногласий с Николаем I А. В. Кривошеин вышел в отставку. За месяц до этого 26 сентября, когда его судьба была уже решена, состоялось долгожданное преобразование Главного управления землеустройства и земледелия в Министерство земледелия, но преобразование мало отразилось на структуре и функциях ведомства, вылившись в его переименование.

Ключевые слова: А. В. Кривошеин, Главное управление землеустройства и земледелия, столыпинская аграрная реформа, Министерство земледелия.

I. I. Voronov

A. V. Krivoshein and Establishment of the Ministry of Agriculture in Russia

The paper is devoted to the activity of A. V. Krivoshein to reorganize the Chief Administration of Land Organization and Agriculture in the Ministry of Agriculture. In the beginning of the XX century, it became clear to the Government that the Ministry of Agriculture and State Property couldn't solve contradictions accumulated in agriculture. Therefore, on May 6, 1905 the Ministry was transformed into the Chief Administration of Land Organization and Agriculture. However, the transformation was carried out without proper training, and its structure actually remained to be the same. The position of the Chief Administration did not correspond to its meaning and objectives, so it took a new transformation. A. Krivoshein prepared a draft "On Establishment of the Ministry of Agriculture," but despite its repeated examination, the decision was prevented by A. V. Krivoshein's resignation, the First World War and other reasons. On October 26, 1915 A. V. Krivoshein retired in consequence of disagreements with Nicholas I. A month before September 26, when his fate had been determined already, the long-awaited transformation of the Chief Administration of Land Organization and Agriculture in the Ministry of Agriculture was held. But it had a little effect on the structure and functions of the Ministry causing its renaming.

Keywords: A. V. Krivoshein, Stolypin agrarian reform, the Head Department of Land Management and Agriculture, the Ministry of Agriculture.

В начале XX столетия правительству России стало ясно, что Министерство земледелия и государственных имуществ не может разрешить противоречия, накопившиеся в сельском хозяйстве. В связи с этим 6 мая 1905 г. Министерство было преобразовано в Главное управление землеустройства и земледелия (ГУЗИЗ). Однако реорганизация учреждения была осуществлена в спешном порядке без надлежащей подготовки, а его структура фактически осталась прежней. Проведение столыпинской аграрной реформы потребовало от ГУЗИЗ способности быстро, «на ходу» приспосабливаться и изменяться в соответствии с ее потребностями. В общем, ведомство отвечало своему назначению, но со временем выяснились серьезные проблемы в его внутрен-

ней организации и несогласованность действий с другими Министерствами, например с Министерством внутренних дел (МВД). Благодаря своему главноуправляющему А. В. Кривошеину и ведущей роли в проведении аграрной реформы, ведомство стало одним из влиятельнейших государственных органов. Но положение Главного управления не соответствовало его значению, поэтому потребовалась реорганизация ведомства с целью оптимизации его работы и восстановления статуса Министерства. В итоге А. В. Кривошеиным был подготовлен законопроект реорганизации ГУЗИЗ в Министерство земледелия, в котором сосредотачивались все государственные структуры, связанные с сельским хозяйством.

В настоящей статье мы рассмотрим деятельность А. В. Кривошеина по реорганизации ГУЗИЗ в Министерство земледелия. Это дополнит историю ведомства и может быть полезным при реформировании государственного аппарата.

Первым делом деятельность А. В. Кривошеина по реализации аграрных мероприятий, эволюцию его политических взглядов, положение в бюрократической среде и роль в проведении столыпинской аграрной реформы проанализировал его сын К. А. Кривошеин. Продолжение аграрной реформы после смерти П. А. Столыпина, как и формирование аппарата квалифицированных специалистов в ГУЗИЗ, автор считает личной заслугой А. В. Кривошеина. Но вопрос о реорганизации ведомства автором не рассматривается [2].

Л. Н. Сысоева подробно рассмотрела деятельность А. В. Кривошеина как одного из самых талантливых министров земледелия. Автор считает, что А. В. Кривошеин стал основным исполнителем столыпинской аграрной реформы. Он внес значительный вклад в создание нормативно-правовой базы преобразований с учетом опыта их практической реализации. А. В. Кривошеин создал и обеспечил функционирование громадного аппарата ведомства землеустройства и земледелия. Через личность А. В. Кривошеина показана работа ГУЗИЗ, однако его преобразование в Министерство земледелия автором не рассматривается [7].

Ближе других исследователей к изучению реорганизации ГУЗИЗ в Министерство земледелия, по нашему мнению, подошла Т. В. Емельянова, проведя комплексное изучение ГУЗИЗ, учреждение которого было прорывом в управлении сельским хозяйством. Т. В. Емельянова также подробно рассмотрела деятельность А. В. Кривошеина, имевшего собственную концепцию экономического развития России. Автор отмечает, что реорганизация ГУЗИЗ в Министерство земледелия явилась следствием борьбы в правящих кругах по вопросу об общем направлении экономического и политического развития страны. В то же время реорганизация ведомства не являлась целью исследования и рассмотрена автором лишь в общих чертах [1].

Разработку законопроекта об учреждении Министерства земледелия А. В. Кривошеин начал в январе 1909 г. с составления обзора деятельности ГУЗИЗ за 1907–1908 гг. После издания Обзора был подготовлен законопроект реорганизации, переданный на рассмотрение XI сессии Сельскохозяйственного совета ГУЗИЗ. Учреж-

денная Советом специальная комиссия, сделав некоторые замечания и уточнения по основным задачам и структуре ведомства, одобрила законопроект, изложив свое мнение в докладе «По проекту устройства центральных установлений Министерства сельского хозяйства» [5, л. 2, 10–10 об., 59–66].

Новое ведомство составляли Главный земельный комитет; Совет министра; Сельскохозяйственный совет; Главный лесоохранный комитет; Гидрологический комитет; Канцелярия министра с юрисконсультской частью. Департаменты, Отделы и прочие подразделения ведомства объединялись в три главных управления землеустройства, земледелия и государственных имуществ под руководством товарищей министра. А. В. Кривошеиным указывалось, что на Министерство сельского хозяйства возлагается принятие мер к подъему благосостояния сельского населения посредством землеустройства, усовершенствования сельского хозяйства и связанных с ним отраслей народного труда и улучшения экономических условий сельскохозяйственного производства, а также управление государственными имуществами. Важным новшеством была попытка опереться на содействие общественности. Отмечалось, что при выполнении возложенных на него землеустроительных и сельскохозяйственных задач Министерство пользуется содействием земских учреждений и общественных сельскохозяйственных и кредитных организаций и местных деятелей, привлекая их к совместной работе по выяснению нужд населения, изысканию наилучших способов их удовлетворения и осуществлению намеченных мероприятий [5, л. 2–5]. В законопроекте делался акцент на существующее нерациональное устройство ГУЗИЗ [6, л. 75 об.-76].

Замечания к законопроекту, сделанные Сельскохозяйственным советом, были устранены к зиме 1909 г., однако сосредоточение в Министерстве земледелия всех государственных структур, связанных с сельским хозяйством, могло вызвать противодействие заинтересованных министров. Поэтому А. В. Кривошеину требовалась поддержка председателя правительства П. А. Столыпина, одновременно занимавшего пост министра внутренних дел. 4 ноября 1909 г. А. В. Кривошеин, сообщая П. А. Столыпину о скором завершении проекта реорганизации, указывал на необходимость присоединения к Министерству земледелия Ветеринарного управления МВД [6, л. 1–4].

В качестве обоснования реорганизации по распоряжению А. В. Кривошеина ГУЗИЗ были подготовлены две подробные записки. Первая – о необходимости преобразования – излагала важность вопроса и задачи Министерства земледелия. Вторая была посвящена присоединению к Министерству земледелия Ветеринарного управления. В записке указывалось на вредное для дела часто возникающее непонимание между ведомствами и обосновывалась необходимость их объединения. Отмечалось стремление Ветеринарного управления остаться в составе МВД. Раскрывались планы создания в Министерстве земледелия Ветеринарного департамента [6, л. 33–71, 215–232].

После исправления законопроекта его обсуждение продолжилось в Межведомственном совещании под председательством товарища А. В. Кривошеина – Б. Е. Иваницкого. Совещание состояло из представителей Собственной Его Императорского Величества Канцелярии (СЕИВК), Министерств внутренних дел, финансов, государственного контроля и ГУЗИЗ. Совещания собирались 10, 18 и 24 марта 1910 г. (возможно, и в другие дни), однако согласовать мнения его членов так и не удалось, а итогом его работы стала справка о возникших разногласиях [5, л. 76].

Так, представители Министерства финансов отказывались передать земледельческому ведомству Крестьянский поземельный банк. Вместе с представителями Государственного контроля они высказывались за сокращение числа подразделений Министерства земледелия, окладов и вознаграждения по некоторым должностям. Они возражали также против замены существующего деления ведомства на отделения делопроизводства. Представители Министерства путей сообщения признавали необходимым исключить из предметов ведения Министерства земледелия «охрану запасов вод». Представители МВД считали, что члены Сельскохозяйственного совета от земств должны утверждаться министром земледелия по соглашению с министром внутренних дел. Они выступали против включения Окружных сельскохозяйственных совещаний в состав Министерства земледелия и т. п. Представители СЕИВК возражали против повышения по некоторым должностям числа чиновников, окладов их содержания, классов и разрядов [5, л. 76–128 об., 185].

Однако, несмотря на многочисленные разногласия, А. В. Кривошеин не терял надежды согласовать мнения членов Совещания по основ-

ным вопросам предстоящей реорганизации. Одним из таких вопросов было включение в состав Министерства земледелия Крестьянского поземельного банка. Этот вопрос он пытался согласовать 17 и 29 мая 1910 г. с управляющим Банком С. С. Хрипуновым, но составить общее мнение о дальнейшей судьбе Банка с его управляющим А. В. Кривошеину не удалось. С. С. Хрипунов по-прежнему возражал против включения Банка в состав Министерства земледелия [5, л. 210, 246, 239–245]. Тем не менее, в процессе обмена мнениями были согласованы многие другие вопросы.

После окончания работы Совещания и доработки законопроекта А. В. Кривошеин летом 1910 г. передал законопроект на рассмотрение Совету министров. Совет рассмотрел предложенный законопроект 28 сентября 1910 г. и, отметив серьезные недостатки в структуре Главного управления, согласился с необходимостью преобразования [5, л. 195–196 об.].

Председатель Совета министров П. А. Столыпин отметил, что успех деятельности Министерства земледелия во многом будет зависеть от объединения в нем всех сельскохозяйственных подразделений. Поэтому он предложил включить в состав Министерства земледелия Ветеринарное управление, Управление межевой частью и Государственное коннозаводство. П. А. Столыпин как министр внутренних дел соглашался на передачу Ветеринарного управления и призывал руководителей указанных ведомств поступить так же. Далее он отметил целесообразность передачи Министерству земледелия Крестьянского поземельного банка. Однако в силу сложности указанного вопроса П. А. Столыпин предложил обсудить его отдельно. Совет, отметив, что никаких сложностей, за исключением вопроса о Банке, это присоединение не вызывает, одобрил предложения председателя [6, л. 197, 199 об., 200–204].

Министр финансов В. Н. Коковцов высказался против предложения П. А. Столыпина и А. В. Кривошеина. В. Н. Коковцов считал, что присоединение Банка к Министерству земледелия принесет делу больше вреда, чем пользы, так как Банк является кредитным учреждением. В. Н. Коковцов считал, что подведомственность Банка Министерству финансов не может препятствовать развитию деятельности Министерства земледелия. Также В. Н. Коковцов не соглашался с предложением о возложении на Департамент сельской промышленности управления сельско-

хозяйственным кредитом. Совет решил дополнительно обсудить спорный вопрос в совещании заинтересованных министров [6, л. 204–208].

Кроме того, некоторые незначительные замечания поступили от министра путей сообщения С. В. Рухлова и помощника военного министра. А. В. Кривошеин согласился на сокращение одного из трех предусмотренных проектом товарищей министра, взамен попросив присвоить права товарищей министра начальникам Коннозаводства и Межевой части. Также он предложил переименовать Переселенческое управление в Главное переселенческое управление с присвоением его начальнику прав товарища министра. Этот компромисс был одобрен Советом, как и многие другие его предложения. В заключение Совет министров уполномочил А. В. Кривошеина внести проект на законодательное рассмотрение. Для обсуждения взаимоотношений Министерством земледелия с Крестьянским поземельным банком под председательством В. Н. Коковцова учреждалось межведомственное совещание из высших чинов Министерства финансов, Государственного контроля и ГУЗИЗ [6, л. 208 об.-214 об.].

В октябре 1910 г. проводилось окончательное согласование мнений участников подготовки законопроекта о преобразовании ГУЗИЗ в Министерство земледелия. Участники Совещания получили обновленный законопроект и представили свои отзывы, однако согласовать их мнения было непросто. Особенно сложно было найти компромисс с представителями Министерства финансов [6, л. 7–7 об.]. Согласование мнений и окончательная редакция законопроекта заняли еще достаточно много времени. Предложение Совета министров о передаче законопроекта о преобразовании ГУЗИЗ на рассмотрение Государственной думы было утверждено Николаем II только 21 января 1911 г. [3, с. 247].

Законопроект о преобразовании ГУЗИЗ в Министерство земледелия был внесен А. В. Кривошеиным на рассмотрение Государственной думы 4 ноября 1911 г. К нему прилагались две объяснительные записки, историческая справка и журнал XI сессии Сельскохозяйственного совета. Законопроект был рассмотрен сельскохозяйственной комиссией Государственной думы III созыва, а ее доклад был передан на заключение бюджетной комиссии. Однако последняя доклад заслушать не успела и законопроект дальнейшего движения не получил. Постановлением Государственной думы IV созыва

10 декабря 1912 г. законопроект был передан в Сельскохозяйственную комиссию и рассмотрен ею в заседаниях 23, 29, 31 января, 5, 7, 12, 14, 26 и 28 февраля, 5, 7, 12 и 14 марта 1913 г. [6, л. 71–75 об.].

Преобразование ГУЗИЗ сводилось к следующему:

1. Сохранялись несколько измененные с расширением сферы ведения Сельскохозяйственный совет, Совет министра, Департаменты земледелия, лесной, Лесной специальный комитет и Канцелярия министра.

2. Комитет по землеустроительным делам, Гидрологический комитет, Отдел сельской экономики и сельскохозяйственной статистики переименовывались в Комитет по водным делам, Департамент сельской промышленности, с присвоением им более широкой компетенции; Отдел земельных улучшений – в Департамент земельных улучшений в силу сосредоточения в нем всех работ по обводнению, орошению и осушению.

3. Канцелярия Комитета по землеустроительным делам и Переселенческое управление реорганизовывались в Департамент землеустройства и Главное переселенческое управление. Первый – для управления всем землеустроительным делом в Европейской России, второе – для заведования этим делом в Азиатской России.

4. Вместо Ученого комитета и состоящих при нем бюро учреждались Ученый сельскохозяйственный комитет с Институтом опытного земледелия, для объединения сельскохозяйственного опытного дела, обсуждения и разработки отдельных научных и технических вопросов сельского хозяйства.

5. Вместо Департамента государственных земельных имуществ образовывался Отдел государственных земельных имуществ для управления оброчными статьями и некоторыми другими государственными земельными имуществами.

6. Для управления рыбными и звериными промыслами учреждался Отдел рыболовства и охоты [6, л. 76 об.-80 об.].

Также проект предусматривал реформирование местных учреждений ведомства. На центральные учреждения Министерства требовалось 1 млн 318 тыс. 900 руб. Предполагая возможные финансовые затруднения при введении в действие новых штатов, А. В. Кривошеин ходатайствовал об их постепенном установлении в течение четырех лет. Кроме того, учреждаемому Министерству земледелия передавалось из Министер-

ства юстиции Управление межевой частью, из МВД – Ветеринарное управление, а также Главное управление государственного коннозаводства. В то же время управление коренными народами из ГУЗИЗ передавалось в МВД [6, л. 80 об., 83 об.].

Инициатива А. В. Кривошеина была поддержана Сельскохозяйственной комиссией во многих вопросах. Так, в состав Министерства земледелия предлагалось включить Крестьянский поземельный банк. Штаты центральных органов ведомства должны были составить 460 чиновников с содержанием в 1 млн 430 тыс. 200 руб. Рассмотрев законопроект «Об учреждении Министерства земледелия» и сделав ряд предложений по структуре ведомства, Сельскохозяйственная комиссия предложила Государственной думе его одобрить [6, л. 80 об.-92].

Позднее, 11 мая 1913 г., законопроект А. В. Кривошеина рассмотрела еще Комиссия по рыболовству, признав его в пределах своей компетенции в общем правильным и сделав некоторые редакционные поправки. Сравнив первоначальную редакцию, представленную еще в III Государственную думу, с современной, Комиссия отметила ее улучшение и присоединилась к предложениям законопроекта [6, л. 126–127].

Тем не менее, несмотря на длительную и сложную работу по подготовке реорганизации ГУЗИЗ в Министерство земледелия, законопроект одобрения так и не получил. Вероятно, претворению его в жизнь помешали многие обстоятельства: смерть П. А. Столыпина, окончание полномочий Государственной думы III созыва, начало Первой мировой войны и отставка А. В. Кривошеина.

Так, 26 октября 1915 г. в результате разногласий с государем А. В. Кривошеин вынужден был уйти в отставку [2, с. 272]. За месяц до этого, 26 сентября, когда судьба главноуправляющего была уже решена, состоялось долгожданное преобразование ГУЗИЗ в Министерство земледелия. Краткий указ, опубликованный в «Правительственном вестнике», объяснял переименование значительным расширением сферы деятельности ведомства [4]. Таким образом, несмотря на большую подготовительную работу и личный вклад А. В. Кривошеина, преобразование ГУЗИЗ в Министерство земледелия мало отразилось на структуре и функциях ведомства и фактически вылилось в его переименование. Министерский статус укрепил позиции сельскохозяйственного ведомства, однако при преемниках

А. В. Кривошеина, не обладавших его умом и авторитетом, Министерство земледелия быстро потеряло прежнее влияние среди государственных органов. Переименование не позволило повысить эффективность работы ведомства, а военные действия вскоре привели к ее понижению.

Библиографический список

1. Емельянова, Т. В. Главное управление землеустройства и земледелия России в 1905–1914 гг. [Текст] : дис. ... канд. истор. наук: 07.00.02 / Т. В. Емельянова. – СПб., 2009. – 233 с.
2. Кривошеи, К. А. А. В. Кривошеин (1857–1921 гг.). Его значение в истории России начала XX века [Текст] / К. А. Кривошеин. – Париж, 1973.
3. Особые журналы Совета министров Российской империи. 1911 г. [Текст]. – М.: Росспэн, 2002. – 590 с.
4. Правительственный вестник [Текст]. – 26 октября 1915 г.
5. Российский государственный исторический архив (далее – РГИА). – Ф. 592. – Оп. 1. – Д. 649.
6. РГИА. – Ф. 381. – Оп. 47. – Д. 534.
7. Сысоева Л. Н. Государственно-политическая деятельность А. В. Кривошеина (1905–1915 гг.) [Текст] : дис. ... канд. истор. наук : 07.00.02 / Л. Н. Сысоева. – Воронеж, 2000. – 268 с.

Bibliograficheskiy spisok

1. Yemel'yanova, T. V. Glavnoye upravleniye zemleustroystva i zemledeliya Rossii v 1905–1914 gg. [Tekst] : dis. ... kand. istor. nauk: 07.00.02 / T. V. Yemel'yanova. – SPb., 2009. – 233 s.
2. Krivoshei, K. A. A. V. Krivoshein (1857–1921 gg.). Yego znachenije v istorii Rossii nachala KNKN veka [Tekst] / K. A. Krivoshein. – Parizh, 1973.
3. Osobyje zhurnaly Soveta ministrov Rossiyskoy imperii. 1911 g. [Tekst]. – M.: Rosspen, 2002. – 590 s.
4. Pravitel'stvennyy vestnik [Tekst]. – 26 oktyabrya 1915 g.
5. Rossiyskiy gosudarstvennyy istoricheskiy arkhiv (daleye – RGIA). – F. 592. – Op. 1. – D. 649.
6. RGIA. – F. 381. – Op. 47. – D. 534.
7. Sysoyeva L. N. Gosudarstvenno-politicheskaya deyatelnost' A. V. Krivosheina (1905–1915 gg.) [Tekst] : dis. ... kand. istor. nauk : 07.00.02 / L. N. Sysoyeva. – Voronezh, 2000. – 268 s.